Services au public

Anciens combattants

86-02116/

LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX ANCIENS COMBATTANTS

LA PLANIFICATION DE LA RETRAITE

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Le 31 mai 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/11-1985F
ISBN 0-660-91635-5

au Canada: 9,25 $
à l'étranger: 11,10 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

	Page
Préface	i
Mandat du Groupe d'étude sur les programmes destinés aux anciens combattants	1
Composition du Groupe d'étude	7
1. Rapport sommaire sur le portefeuille des Affaires des anciens combattants	9
2. Études antérieures	29
3. Analyse des dépenses du programme et de la charge de travail	39
Résumé et aperçu général	39
Pensions d'invalidité	43
Allocations aux anciens combattants	46
Soins en établissement	50
Soins à domicile	57
Allocations de traitement	60
Programmes spéciaux	64
Exemptions fiscales	67
Administration du programme de prestation des pensions d'invalidité	69
Administration du programme de prestation des allocations aux anciens combattants	72
Administration du programme de prestation des services de soins de santé	78
Administration des programmes spéciaux et du programme d'établissement agricole des anciens combattants et frais généraux du ministère	80

4. Analyse de la prestation des services 83

Résumé et aperçu général 83
Prestation des pensions d'invalidité 87
Système de distribution des prestations de pensions d'invalidité 95
Dépôt central des dossiers 98
Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils 102
Services de soins de santé 107

5. Structure organisationnelle 113

Résumé et aperçu général 113
Fusion des bureaux régionaux et de district 117
Décentralisation des décisions relatives aux pensions d'invalidité 124
Conseil de révision des pensions (CRP) 127
Commission des allocations aux anciens combattants (CAAC) 131

6. Cadre juridique 137

7. Chevauchement de programmes ou de services 151

Résumé et aperçu général 151
Harmonisation des allocations aux anciens combattants avec les prestations de la SV et du SRG 157
Réduction du nombre d'examens médicaux effectués par la CCP 164
Cliniques de soins dentaires 168
Programmes provinciaux destinés aux personnes âgées 171

8. L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants 175

9. La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth 179

10. La United States Veterans Administration 181

Consultations 187

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE SUR LES PROGRAMMES DESTINÉS AUX ANCIENS COMBATTANTS

BUT

Déterminer le mandat d'un groupe d'étude mixte qui rendra compte, au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, des programmes destinés aux anciens combattants.

MANDAT

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes sollicite des avis et des recommandations afin d'élaborer un profil du portefeuille des Affaires des anciens combattants qui soit plus simple, plus compréhensible et plus accessible à sa clientèle, et qui permette dans la mesure du possible à ceux qui sont en contact avec les groupes clients de prendre les décisions. Ces avis pourront compter des observations concernant :

la pertinence de l'actuel cadre législatif et institutionnel, compte tenu des besoins particuliers des anciens combattants à cette étape-ci de leur vie;

la tâche du Groupe de travail ministériel dans la recherche d'une solution au problème reconnu par le Comité spécial, et les propositions touchant toute activité qui devrait être ajoutée aux attributions du Groupe de travail;

les services où les gouvernements fédéral et provinciaux font double emploi et où les programmes fédéraux se chevauchent;

les services qui pourraient être fusionnés;

les services fondamentalement valables mais dont la formule devrait être changée;

un bref aperçu des mesures législatives requises pour mettre en oeuvre ces modifications;

les ressources que supposent les modifications proposées, y compris toute augmentation ou

réduction des coûts, toute augmentation ou réduction de l'effectif ainsi que les régions visées.

Pour étayer ses conclusions, le Groupe d'étude est prié d'élaborer des réponses aux quatre groupes de questions problèmes ou suivants : bénéficiaires des services, efficacité et chevauchement des services, lacunes et omissions, et prévisions financières jusqu'à l'an 2000.

Bénéficiaires

Les principaux bénéficiaires du portefeuille des Affaires des anciens combattants et leur rapport avec l'ensemble des anciens combattants.

Les services supplémentaires dont pourraient avoir besoin les anciens combattants.

Une comparaison entre les services assurés aux anciens combattants et les services assurés par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux aux autres citoyens qui ont des problèmes similaires.

Efficacité et chevauchement

Services qui comportent trop de paperasserie, dédales administratifs et délais inutiles pour les bénéficiaires.

Exemples de cas où un bénéficiaire est admissible, à différents titres, à plusieurs services des Affaires des anciens combattants et/ou à d'autres services fédéraux ou provinciaux

qui sont complémentaires,

qui sont semblables.

Cas où les services pourraient être assurés de manière plus efficace par des organismes du secteur privé.

Nombre de bureaux des Affaires des anciens combattants et emplacement de chacun.

Ligne de conduite adoptée par d'autres pays, et par les États-Unis tout particulièrement (y compris les conclusions de la Commission Grace) en matière de services aux anciens combattants.

Lacunes et omissions

Toute omission dans la liste des services ou prestations offerts aux anciens combattants, notamment les exemptions spéciales d'impôt sur le revenu.

Prévisions financières

Prévision jusqu'à l'an 2000 du coût des services et prestations fournis par le portefeuille des Affaires des anciens combattants, selon différents scénarios (différentes combinaisons des services de santé, différents degrés d'harmonisation avec la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, simplification des formalités relatives aux pensions).

AUTRES ÉTUDES - LIAISON

À l'heure actuelle, outre le groupe de travail sur les questions relevées par le Comité spécial, le ministère des Affaires des anciens combattants prépare un plan de rajustement des allocations et services de santé, en tenant compte du fait que, cette année, la moitié des anciens combattants auront 65 ans ou plus. On en est aussi à "harmoniser" les allocations aux anciens combattants avec la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti. Le Groupe d'étude veillera à ne pas faire les même travaux que le Ministère et à se servir des résultats des études ministérielles qui pourraient lui être utiles.

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Le Groupe d'étude est dirigé par un haut fonctionnaire qui a été nommé en consultation avec le ministre et le sous-ministre des Affaires des anciens combattants. Le directeur du groupe rendra compte à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé, qui secondent le président du Groupe de travail. Le directeur sera secondé par un ou deux fonctionnaires en détachement et un nombre égal de représentants du secteur privé nommés par l'entremise du comité consultatif du secteur privé. Le groupe d'étude, ou son directeur, rencontrera les conseillers du secteur public et du secteur privé à la demande de ceux-ci.

PROGRAMME DE TRAVAIL

Un programme de travail détaillé sera établi après examen des documents qu'on peut se procurer au Ministère sur les évaluations, appréciations, etc.

PRÉSENTATION DU RAPPORT

Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel d'ici le 31 mars 1985. Le Groupe de travail recevra en outre de brefs rapports sur l'état d'avancement des travaux à chaque réunion régulière.

COMMUNICATION AVEC LES MINISTÈRES

Les ministres des ministères directement touchés par cette étude seront prévenus des programmes qui feront l'objet de l'examen dans leur secteur.

LÉGISLATION AYANT TRAIT AUX ANCIENS COMBATTANTS

LOIS	ORGANISME(S) RESPONSABLE(S)
Loi sur les prestations aux anciens combattants alliés	Ministère des Affaires des anciens combattants (MAAC)
Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre (Éducation)	MAAC
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils	MAAC, Commission canadienne des pensions (CCP), Commission des allocations aux anciens combattants (CAAC)
Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants	MAAC
Loi sur les prestations de service de guerre pour les pompiers	MAAC
Loi de l'assurance des soldats de retour au pays	MAAC
Loi sur l'établissement de soldats	MAAC
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants	MAAC
Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants	MAAC
Loi sur l'assurance des anciens combattants	MAAC
Loi sur les terres destinées aux anciens combattants	MAAC
Loi sur la réadaptation des anciens combattants	MAAC
Loi sur les indemnités de service de guerre	MAAC, CAAC
Loi sur les allocations aux anciens combattants	MAAC, CAAC
Loi sur le Corps féminin de la Marine royale et le South African Military Nursing Service (Service sud-africain d'infirmières militaires) (Prestations)	MAAC
Loi sur les pensions	Conseil de révision des pensions (CRP), Bureau des services juridiques des pensions (BSJP), CCP

Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre	CCP
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux	CCP
Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada	CCP
Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada	CCP
Loi sur la prise en charge des prestations de la Commission de secours d'Halifax	CCP
Loi sur le Fonds de bienfaisance de l'armée	MAAC
Loi sur la réintégration dans les emplois civils	MAAC

RÈGLEMENTS	ORGANISME(S) RESPONSABLE(S)
Règlement sur le fonds de secours (allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils)	MAAC
Règlement sur la curatelle des biens des anciens combattants	MAAC
Règlement sur la corporation dite Last Post Fund	MAAC
Règlement sur la formation des pensionnés	MAAC
Règlement sur les ateliers d'anciens combattants	MAAC
Règlement sur l'inhumation des anciens combattants	MAAC
Règlement sur les successions des anciens combattants	MAAC
Règlement sur le traitement des anciens combattants	MAAC
Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion	CCP
Règlement sur les allocations aux anciens combattants	CAAC
Règlement sur les allocations de guerre pour les civils	CAAC
Règlement sur le Fonds de bienfaisance de l'armée	MAAC
Ordonnance relative aux rentes et gratifications attachées aux décorations pour bravoure	CCP

COMPOSITION DU GROUPE D'ÉTUDE

Président	David Steele Sous-ministre adjoint Ministère des Approvisionnements et Services Ottawa
Membres du secteur privé	George Neufeld Directeur Currie, Coopers & Lybrand Ottawa
	Ed Boston Directeur Deloitte, Haskins and Sells Toronto
Membres du secteur public	Claude Lafrance Programme d'affectations temporaires Secrétariat du Conseil du Trésor Ottawa
	Elayne Van Snellenberg Bureau du Conseil privé Ottawa
Aide professionnelle	Monique Mahoney Adjointe administrative Ministère des Approvisionnements et Services Ottawa

SECTION 1

RAPPORT SOMMAIRE SUR LE PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS

I INTRODUCTION

Le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes a confié au Groupe d'étude sur les programmes destinés aux anciens combattants le mandat exposé précédemment. Ce groupe a entrepris ses travaux le 4 mars 1985 et les a terminés le 31 mai 1985.

Le présent rapport résume les travaux du groupe d'étude. Il fait état de la situation actuelle au sein du portefeuille, et tout particulièrement des initiatives en cours en vue d'améliorer un certain nombre de secteurs non satisfaisants; il énonce en outre les conclusions du Groupe d'étude quant aux autres améliorations qui pourraient être apportées, et ses recommandations quant aux moyens à prendre pour atteindre cet objectif.

Tout au long de l'étude, le groupe a pris soin d'éviter d'empiéter sur les travaux entrepris à la demande expresse du ministre des Affaires des anciens combattants, l'honorable George Hees, en vue de supprimer les problèmes recensés au sein du portefeuille. Comme ces travaux ont déjà produit des améliorations marquées dans un certain nombre de secteurs, le groupe d'étude en a tenu compte en formulant ses recommandations.

II SITUATION

Le portefeuille des Affaires des anciens combattants assure un certain nombre de services aux anciens combattants et à d'autres personnes qui sont admissibles aux pensions et allocations de guerre pour les civils, et ce, dans le but "de fournir l'aide nécessaire au bien-être physique, mental, social et financier des anciens combattants, des personnes à leur charge et d'autres ayants droits". (Pour plus de simplicité, nous regrouperons sous le terme "anciens combattants" toutes les personnes admissibles en vertu des lois qui régissent le portefeuille des Affaires des anciens combattants.)

Ces services sont assurés par cinq organismes distincts et indépendants, à savoir, le ministère des Affaires des anciens combattants, la Commission des allocations aux

anciens combattants, la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions. Ensemble, ils voient à l'application de 27 lois et des règlements d'application énumérés à la section 6. Leur budget global pour l'exercice 1985-1986 s'élève à 1,6 milliard de dollars et à 4 096 années-personnes.

Par suite des travaux du Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions (comité Marin), on examine présentement le programme des pensions. Le Comité a reçu un certain nombre de mémoires, les a analysés et a établi une liste de 62 aspects qui font problème; il a en outre commandé à la maison Touche-Ross un rapport sur le processus des pensions. Depuis, le ministre des Affaires des anciens combattants a reçu des lettres ou des mémoires de 150 autres personnes ou organisations. Un groupe de travail ministériel a relevé 226 problèmes, et des solutions sont actuellement en voie de mise en oeuvre ou à l'étude. On trouvera à la section 2 de plus amples renseignements concernant ces études ainsi que le rapport du Bureau des conseillers en gestion concernant les allocations aux anciens combattants.

Le portefeuille des Affaires des anciens combattants en est aujourd'hui à un tournant. Les anciens combattants admissibles ont maintenant, en moyenne, plus de 65 ans, et leurs besoins sont ceux des personnes âgées, auxquels s'ajoutent des complications attribuables au service de guerre.

En conséquence, le portefeuille est en pleine mutation puisque ses activités habituelles font place progressivement à des activités qui répondent davantage aux besoins des anciens combattants admissibles.

RÉSULTATS DE L'ÉTUDE

L'examen du portefeuille des Affaires des anciens combattants a consisté à analyser les données disponibles au sein du ministère et des organismes, à recueillir des informations supplémentaires dans un certain nombre de secteurs, à interroger des membres d'autres organismes dont la Direction générale des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada; le groupe d'étude a aussi rendu visite aux ministères du gouvernement du Manitoba qui se préoccupent des soins aux personnes âgées, et à la

US Veterans Administration. Grâce aux renseignements recueillis, le groupe d'étude a pu dégager les conclusions suivantes:

Besoins des anciens combattants à la retraite

L'âge moyen des anciens combattants a franchi le cap des 65 ans. Il convient donc que le portefeuille des anciens combattants définisse ses services et prestations en fonction des anciens combattants qui sont maintenant aussi des personnes âgées. Ces besoins apparaissent comme suit :

1. Il importe que les prestations de soutien du revenu et les pensions d'invalidité continuent d'être distribuées de façon rapide et efficace. Même si la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti assurent en grande partie (90 %) le soutien du revenu des anciens combattants dans le besoin, ceux-ci continuent d'avoir besoin des allocations, qui doivent leur être expédiées rapidement. D'ailleurs, il est possible que les pensions d'invalidité constituent désormais une composante plus importante du revenu des anciens combattants retraités, de sorte que la distribution régulière, efficace et ponctuelle des prestations revêt une importance plus grande que lorsque l'intéressé était sur le marché du travail.

2. Tout comme les autres personnes âgées, les anciens combattants ont besoin de recourir davantage aux services de santé. Il existe un besoin croissant de soins à domicile et de soins en établissement, et ceux-ci doivent être offerts.

3. Toutes les personnes âgées deviennent moins mobiles avec l'âge et, dans la mesure du possible, il importe que les services soient accessibles à proximité de leur domicile. Comme le nombre de clients est appelé à décroître, la prestation de services locaux ne peut être assurée de façon économique et efficace que par les institutions locales, les gouvernements provinciaux ou le secteur privé, moyennant rémunération.

Dans les sections qui suivent, le Groupe d'étude analyse les services actuels en fonction des besoins précités. Là où ces services ne semblent pas répondre de

façon satisfaisante aux besoins, il propose d'autres méthodes ou services. En outre, il signale d'autres moyens d'assurer les services de façon plus économique.

Prévisions financières et nombre prévu de bénéficiaires

Les besoins financiers et le nombre de bénéficiaires à prévoir au cours des 15 prochaines années ont étéétablis en fonction des modèles de prévision du portefeuille et de l'expérience du gouvernement du Manitoba. Les prévisions financières ont été établies en dollars de 1985-1986, c'est-à-dire qu'aucun rajustement n'a été prévu pour tenir compte de l'inflation. On trouvera des détails supplémentaires à la section 3.

	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001
Coût global (milliards $)	1,5	1,2	1,0	0,9
Bénéficiaires (milliers)	227	203	164	140

Selon ces projections :

1. Les dépenses atteindront un sommet cette année; cette situation est principalement attribuable à l'effet du Supplément de revenu garanti sur les allocations. Les dépenses globales sont appelées à fléchir de 20 % au cours des cinq prochaines années.

2. On prévoit une décroissance de 10 % du nombre de bénéficiaires, et de 8 % de la charge de travail au cours des cinq prochaines années; cette réduction, plus lente que celle des dépenses globales, est attribuable aux facteurs suivants :

   a. les personnes qui touchent le Supplément de revenu garanti continueront d'être admissibles à une petite prestation en vertu du Programme d'allocations aux anciens combattants;

   b. au décès du pensionné, une pension supérieure à 48 % du taux maximal est payable au conjoint survivant qui continue d'en bénéficier durant cinq à 10 ans en moyenne après le décès du pensionné initial.

Pour résumer, il y aura, selon les prévisions, une réduction progressive des dépenses en dollars de 1985-1986 au cours des 15 prochaines années et une diminution soutenue, bien que plus lente, du nombre de bénéficiaires. En conséquence, plutôt que d'envisager une augmentation des ressources, il conviendrait que l'aperçu stratégique du ministère vise le redéploiement et la consolidation des ressources actuelles en vue de répondre aux besoins changeants de la clientèle.

Services aux clients

Le portefeuille assure la prestation de quatre services de base aux anciens combattants admissibles, aux personnes à leur charge ou à leurs survivants, à savoir les pensions, les allocations, les services de santé et les services de gestion de propriétés. Dans les trois derniers cas, les services sont satisfaisants en ce qui concerne les délais requis pour traiter les demandes, apporter les changements et répondre aux demandes de renseignements. Toutefois, il existe un arriéré considérable des services du programme des pensions. On trouvera à la section sur la prestation des services des précisions concernant les indicateurs de la qualité des services. Bref, la situation est la suivante:

Arriéré dans le traitement des demandes de pensions d'invalidité

	Nouvelles demandes	Appels à la CCP	Appels au CRP
Nombre	3819	1321	1355
Durée du traitement (en mois)	8	4	11

La durée moyenne du traitement d'une demande est à peu près égale au nombre de mois de retard. À l'automne de 1984, le ministre des Affaires des anciens combattants a mis sur pied un Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions, et il a personnellement entrepris de coordonner les initiatives visant à éponger l'arriéré. Résultat : le nombre d'appels devant la Commission canadienne des pensions a été réduit de moitié en six mois. Toutefois, le nombre inhabituellement élevé de nouvelles demandes au cours de la même période a quelque peu neutralisé les efforts de la Commission en vue de résorber l'arriéré. Le Conseil de

révision des pensions est à augmenter de quatre le nombre de ses membres et de six le nombre de ses employés de soutien, et il envisage, d'ici mars 1986, de réduire à 750 le nombre de cas en retard, soit quatre mois de travail.

Outre la réduction de l'arriéré et les améliorations en cours suite aux initiatives du ministre et aux travaux du Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions, on pourrait envisager les améliorations suivantes :

1. Modifier la procédure initiale d'examen des demandes afin qu'un plus grand nombre soient approuvées au premier palier. À l'heure actuelle, 30 % des demandes initiales sont confirmées. En outre, de 20 à 25 % des demandes sont confirmées après avoir franchi un palier d'appel ou plus; c'est dire que de 50 à 55 % des demandes initiales font éventuellement l'objet d'une décision favorable.

   Un échantillon de 100 décisions confirmant l'appel indique que trois facteurs interviennent dans 85 % des décisions qui cassent la décision originale. Ce sont : la présence personnelle de l'ancien combattant, le dépôt de nouvelles preuves, et un dossier bien préparé par l'avocat. À notre avis, si l'ancien combattant s'était présenté en personne dans tous les cas, il aurait eu gain de cause et n'aurait pas eu à faire appel.

2. Décentralisation du pouvoir d'entendre les appels. À l'heure actuelle, la Commission délègue deux ou trois commissaires qui se rendent pour une période de un à cinq jours dans un bureau de district pour y tenir des séances. C'est dire que les visites à un bureau en particulier doivent être prévues à des intervales de un à douze mois, selon le nombre d'appels. Dans le rapport qu'elle a présenté, la maison Touche-Ross signale que les retards dans l'établissement du calendrier d'audition des appels constituent un élément majeur de la durée d'attente d'une décision. Si un certain nombre de commissaires habitaient la région où se trouve un bureau de district, ces délais seraient considérablement réduits, selon la charge de travail.

3. Le ministère des Affaires des anciens combattants contribue des services au processus des pensions dans trois secteurs clés, soit le Système de distribution des prestations qui assure l'émission des chèques, le Dépôt central chargé de la gestion des dossiers, et la Section des documents externes qui obtient des Archives publiques les dossiers militaires des anciens combattants. Dans le passé, ces trois services ont accumulé un arriéré énorme, faute de ressources suffisantes; d'ailleurs, les deux premiers continuent d'avoir des problèmes techniques. Les initiatives prises à l'instigation du ministre et du Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions ont eu pour effet de ramener les activités à un niveau normal de production. Toutefois, bien qu'il dispose de 40 années-personnes de plus que prévu à l'origine, le Système de distribution des prestations met parfois de quatre à huit semaines pour la distribution de chèques après une décision de la Commission canadienne des pensions. Par ailleurs, le Dépôt central n'est aucunement empressé de fournir le dossier demandé, si cela suppose l'interruption des activités habituelles, pour répondre à une demande de renseignements du ministère en vue d'activer une décision ou d'informer l'ancien combattant du statut de sa demande.

À notre avis, il serait possible de déléguer aux bureaux régionaux ou de district le pouvoir d'entendre les appels. La façon de procéder pourrait également être modifiée de manière à ce que l'ancien combattant puisse comparaître en personne devant l'autorité régionale lorsque la demande initiale a été rejetée faute de preuves suffisantes. Si on procédait ainsi, le nombre d'appels s'en trouverait réduit et les décisions seraient communiquées beaucoup plus rapidement aux anciens combattants. Il n'est pas exclu que cette façon de procéder permette de libérer des ressources, mais il sera difficile d'en quantifier l'ampleur tant que la tradition bien implantée de faire appel ne se sera pas estompée.

Cadre structurel

Comme nous l'avons indiqué précédemment, cinq organismes indépendants veillent à l'application des 27 lois qui régissent les opérations du portefeuille.

Nous décrivons à la section 5 les secteurs où la piètre qualité des services est attribuable à l'inefficacité de l'organisation. Brièvement, nous soulignons que le cloisonnement des cinq organismes contribue aux problèmes suivants :

1. La responsabilité de la prestation des services n'a pas été clairement attribuée, sauf au niveau du ministre. Au cours des dernières années, un arriéré s'est accumulé à la Commission des pensions et il a fallu que le ministre intervienne personnellement et régulièrement pour s'assurer que les trois organismes intéressés collaborent pour trouver solution aux problèmes. Il est probable que les problèmes actuels se poseront à nouveau si on ne confie pas à un seul organisme la prestation des services.

2. Un ancien combattant doit parfois se rendre à quatre bureaux différents pour obtenir le service dont il a besoin. Il ne s'agit peut-être pas d'une situation courante, mais il est fréquent qu'un ancien combattant ait à s'adresser à deux bureaux différents. Ce genre de démarches sera plus fréquent encore à mesure que les anciens combattants vieillissent. Les anciens combattants estiment que le ministère est une entité constituée afin de répondre à leurs besoins. S'ils pouvaient s'adresser à une sorte de "bureau tous services", les services seraient plus satisfaisants.

3. Les bureaux de district sont souvent regroupés au même endroit, mais ce n'est pas le cas dans toutes les villes. Ainsi, dans quelque 22 localités, il existe un seul service; dans 15 autres, il y en a 4; dans les six et les quatre autres villes, on peut obtenir deux et trois services respectivement.

4. Il serait inefficace de séparer les bureaux de district. Les bureaux de district du ministère, de la Commission des pensions, du Bureau de services juridiques des pensions et de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants comptent, en moyenne, 23,8, 5 et 3 employés respectivement.

Selon nos estimations, la fusion des bureaux de la Commission des pensions, de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants et du ministère permettrait de libérer environ 44 années-personnes.

5. Le Conseil de révision des pensions a un arriéré d'appels en instance de 11 mois de travail et il cherche à obtenir dix années-personnes supplémentaires. Parallèlement, la Commission des allocations aux anciens combattants n'est plus saisie que de 300 appels, bien que ses ressources lui permettent de statuer sur 1 100 cas par année.

   En conséquence, la fusion du Conseil et de la Commission, ou le transfert des ressources excédentaires (de dix à 15 années-personnes) de la Commission des allocations au Conseil de révision permettrait d'utiliser les ressources actuelles de façon plus efficiente et efficace.

À notre avis, la structure organisationnelle actuelle est la cause de l'état diffus des responsabilités en matière de prestation des services, de la médiocrité des services offerts aux anciens combattants et de l'utilisation inefficace des ressources. On pourrait remédier à cette situation en confiant à un même organisme la responsabilité de la prestation des services pour l'ensemble du portefeuille. (La nécessité de sauvegarder ce que l'on perçoit comme l'indépendance du Bureau de services juridiques des pensions exigera peut-être qu'on l'exclue de tout regroupement des services.)

Cadre juridique

Le cadre juridique actuel est très complexe et présente un certain nombre d'autres lacunes, dont une imputabilité politique réduite comparativement à d'autres lois sociales, et des procédures entérinées archaïques. Ces lacunes sont examinées à la section 6 où il est démontré que l'on pourrait améliorer le cadre juridique :

1. En confiant au ministre la responsabilité de tous les aspects de l'administration des pensions, comme c'est le cas pour les allocations aux anciens combattants. La Loi sur les allocations aux anciens combattants confère d'ailleurs au

ministre l'entière responsabilité de tous les aspects de l'administration, y compris celle des activités de la Commission des allocations aux anciens combattants. La Loi sur les pensions fait à peine allusion au ministre. On définit la Commission canadienne des pensions et le Conseil de révision des pensions comme deux organismes administratifs distincts et indépendants.

2. En habilitant le ministre à recommander au gouverneur en conseil l'adoption d'un règlement relatif aux allocations aux anciens combattants, avec ou sans l'avis de la Commission des allocations aux anciens combattants. À l'heure actuelle, le ministre n'a pas le pouvoir de recommander au gouverneur en conseil de promulguer un règlement relatif aux allocations aux anciens combattants sans l'avis de la Commission des allocations aux anciens combattants.

3. En insérant une description définitive des théâtres d'opérations, soit dans les lois, soit dans les règlements. Ce sont le Conseil de révision des pensions et la Commission des allocations aux anciens combattants qui ont établi les définitions actuelles par leurs décisions. Un décret du conseil donne aussi une définition du théâtre d'opérations en Corée.

4. En intégrant les procédures aux règlements. La Loi sur les pensions prescrit bon nombre de procédures administratives, dont l'exposé du cas, etc., ce qui complique l'administration et prolonge indûment le processus; il est alors impossible d'adopter des techniques modernes sans apporter des modifications à la Loi.

5. En intégrant en une seule loi 13 des lois actuelles relatives aux anciens combattants. Ces 13 lois, qui portent sur les divers besoins d'un ancien combattant ou d'une autre personne admissible, se partagent en trois catégories, à savoir les lois relatives aux pensions (quatre), celles qui ont trait aux allocations et aux subventions (sept) et celles qui portent sur la réadaptation des anciens combattants (six). (Il est à noter que quatre lois figurent dans plus d'une catégorie.)

Chevauchement de programmes

Comme nous l'indiquons à la section 7, les programmes de services aux anciens combattants recoupent d'autres programmes fédéraux et provinciaux qui assurent des allocations et des services de santé aux personnes de plus de 65 ans. Dans le premier cas, il y a chevauchement avec la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti; dans le second, il y a chevauchement avec les régimes provinciaux d'assurance-santé. En outre, il semble que les soins donnés dans les cliniques dentaires du ministère, et certains des examens médicaux de routine effectués par la Commission des pensions fassent double emploi avec ceux que l'on peut obtenir dans le secteur privé. Dans ces domaines, les conclusions suivantes s'imposent :

1. L'harmonisation des allocations avec les prestations de la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti supprimera la plupart des chevauchements des programmes destinés aux personnes de plus de 65 ans.

   Lorsqu'un ancien combattant est admissible au Supplément de revenu garanti et aux allocations aux anciens combattants, ces dernières sont amputées d'un montant égal aux prestations de la SV et du SRG. En outre, on est à prendre les dispositions voulues pour rapprocher autant que possible les critères servant à évaluer le revenu aux fins des allocations de ceux qui servent à l'octroi du Supplément de revenu garanti. (Des anomalies mineures subsisteront cependant.)

   On prévoit que le projet ministériel d'harmoniser et de rationaliser le système de paiement des prestations aura pour effet de libérer de 140 à 170 années-personnes qui pourront être affectées ailleurs. Il semble même possible de pousser l'harmonisation plus loin encore que prévu, ce qui aurait pour effet de libérer de 20 à 40 années-personnes supplémentaires.

2. Le transfert aux provinces de tous les hôpitaux pour anciens combattants, sauf un, a supprimé à toutes fins pratiques le chevauchement des services de santé. De 1966 à 1983, le ministère a

transféré 12 hôpitaux aux provinces. Il n'administre désormais qu'un seul hôpital et deux foyers; le nombre total de lits est de 1 305. Le ministère a conclu des ententes avec les provinces en vue d'assurer l'accès prioritaire à 4 900 lits et à diverses catégories de soins. Il conviendrait d'envisager le transfert de ces derniers établissements puisque, au taux contractuel en cours, le ministère pourrait réaliser des économies de 20 millions de dollars par année, en contrepartie d'une dépense pour le transfert en capital de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars.

3. Le Programme de soins à domicile a été conçu en vue de compléter les services provinciaux aux personnes âgées de sorte que le niveau des services soit le même dans toutes les provinces. À l'heure actuelle, 5 000 anciens combattants bénéficient du Programme de soins à domicile, dont le coût s'élève à 5 millions de dollars. On estime à 16 millions de dollars les dépenses des provinces pour les soins dispensés aux mêmes 5 000 personnes.

4. Les cliniques dentaires du ministère ont assuré des soins à 14 000 personnes en 1984-1985, au coût de 3 millions de dollars et de 92 années-personnes, dont 69 directement affectées aux soins dentaires. En outre, le ministère a versé 6 millions de dollars pour 28 000 cas de soins dentaires prodigués à des anciens combattants par le dentiste du secteur privé de leur choix. Le coût unitaire est sensiblement le même dans les cliniques dentaires du ministère et celles du secteur privé. Toutefois, 25 % des patients des cliniques dentaires sont des membres de la Gendarmerie royale, des étudiants sous l'égide de l'ACDI, des boursiers du Conseil des arts, des coopérants du SUCO qui rentrent d'une affectation à l'étranger, etc. Le ministère voudra peut-être revoir sa position en ce qui concerne les cliniques dentaires.

5. Sur 18 360 examens médicaux effectués en 1984-1985 par la Commission canadienne des pensions, 57 % (ou 10 460) étaient des examens de routine.

Environ 35 % des 10 460 examens ont permis de modifier la pension. Chaque examen coûte environ 230 $ alors qu'un examen semblable coûte de 30 à 60 $ dans le cadre des régimes provinciaux d'assurance-santé. On estime que la Commission canadienne des pensions pourrait éliminer environ 6 600 examens si le médecin de famille de l'ancien combattant était prié de remplir un questionnaire annuellement ou tous les deux ans, et si la Commission n'avait qu'à examiner ceux dont la condition a changé. Ainsi, 28 années-personnes pourraient être libérées. Des économies de l'ordre de 1 500 000 $ pourraient être réalisées si les régimes d'assurance santé provinciaux s'acquittaient des honoraires des médecins du secteur privé, et 990 000 $ si la Commission canadienne des pensions les réglait.

Contrats de propriété en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants

Le ministère continue d'administrer quelque 27 000 contrats de propriété; la valeur des prêts impayés est de 200 millions de dollars. En moyenne, le taux d'intérêt est de 7 %, et le solde impayé d'un peu plus de 7 000 $. Le dernier accord prendra fin officiellement en 2007, mais on estime que la plupart des prêts auront été remboursés d'ici 1995.

Le ministère estime qu'au cours des trois prochaines années, la charge de travail diminuera d'environ 10 % par année; par conséquent, il centralise à Charlottetown certaines des activités liées aux dossiers, et il réduit progressivement le nombre de bureaux régionaux et de district. Le nombre d'années-personnes consacrées à ce domaine passera de 183 à 141 au cours de la même période.

À notre avis, le ministère pourrait procéder à cette réduction des ressources en moins de trois ans. Comme nous l'avons indiqué précédemment, il conviendrait qu'à la faveur de la réduction de la charge de travail, le ministère envisage d'intégrer les bureaux régionaux et de district en des bureaux centralisés de services aux anciens combattants. De plus, si l'efficacité était accrue, 30 années-personnes supplémentaires pourraient être libérés.

Il ne semble pas y avoir d'avantage à tirer de la "vente" de ces contrats de propriété au secteur privé. Le solde impayé est très bas en moyenne et le taux peu élevé d'intérêt, aux taux hypothécaires actuels, se traduirait par un escompte de 40 à 50 % de la valeur des prêts impayés. Le gouvernement perdrait ainsi environ 100 millions de dollars sur le solde impayé.

Commission des sépultures de guerre du Commonwealth

La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth est chargée de mettre les inscriptions sur les tombes des membres des Forces armées du Commonwealth et de l'Empire qui ont péri au cours des deux guerres mondiales; elle assure l'entretien des lieux, érige des monuments aux morts dont le lieu de sépulture ne peut être identifié, et tient des dossiers et des registres. Un consortium de six gouvernements se partagent les coûts, la part du Canada étant de 9,88 % du coût total. Ceci représente une note d'environ 2,5 millions de dollars par année, réglée par le ministère des Affaires des anciens combattants pour le compte du gouvernement canadien.

La Commission poursuit ses activités dans 140 pays et honore la mémoire de 1 700 000 morts du Commonwealth, dont 110 000 Canadiens inhumés dans 74 pays. À en juger par son personnel peu nombreux à Ottawa, la Commission poursuit ses activités de façon efficiente et efficace et il ne semble pas utile de modifier les arrangements actuels. Pour de plus amples détails, consulter la section 9.

La U.S. Veterans Administration - Comparaison

La U.S. Veterans Administration est une entité administrative unifiée chargée de verser des pensions d'invalidité aux anciens combattants, une allocation à ceux de plus de 65 ans dont les ressources sont jugées insuffisantes, une indemnité aux personnes à charge d'un membre des Forces qui meurt en service ou dans des circonstances liées au service, ainsi que d'autres avantages comme les garanties de prêt, l'assurance-vie ou les bourses d'étude. À l'heure actuelle, sur 28 millions d'anciens combattants, sept millions touchent des prestations. Outre la taille, les principales différences entre le système américain et le système canadien sont les suivantes :

1. Aux États-Unis, un seul organisme est responsable, et son administrateur relève directement du président des États-Unis. Un ancien combattant ne s'adresse qu'à un organisme pour tous les services.

2. Il n'existe qu'un seul Board of Veterans Appeals et il rend compte directement à l'administrateur.

3. Faute d'un régime universel d'assurance-santé aux États-Unis, la U.S. Veterans Administration continue d'administrer un certain nombre d'hôpitaux.

En bref, le portefeuille des Affaires des anciens combattants est en pleine mutation puisqu'une part croissante de sa clientèle a franchi le cap des 65 ans. Des initiatives ont été prises dans un certain nombre de secteurs en vue d'adapter les services aux besoins des personnes âgées. Le transfert des services vers Charlottetown a cependant exacerbé les problèmes d'organisation que suppose le programme des pensions, de sorte que la qualité des services s'est fortement dégradée. L'intervention du ministre en vue de résorber les arriérés et d'améliorer les services produisent des résultats positifs, de même que les améliorations mises en oeuvre par suite des recommandations du Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions, lequel a été mis sur pied par le ministre.

Notre examen du portefeuille des Affaires des anciens combattants révèle toutefois que :

plusieurs problèmes de prestation pourraient être résolus si les services étaient assurés par une seule organisation;

on pourrait procéder de façon plus rapide et efficace au traitement des demandes de pensions s'il y avait décentralisation des décisions relatives aux appels et si certains anciens combattants présentaient leur cas en personne lorsque leur demande initiale a été rejetée;

l'intégration des bureaux de district du ministère, de la Commission canadienne des pensions et de l'Office de l'établissement

agricole des anciens combattants permettrait de donner tous les services en un même lieu, de mieux desservir un plus grand nombre de villes et de réaliser des économies d'échelle;

l'amélioration du cadre juridique permettrait d'assurer un meilleur contrôle politique, de simplifier les règles et les définitions, et d'adopter plus facilement des procédures administratives adéquates;

une harmonisation plus étroite que prévu avec le Supplément de revenu garanti, et un recours plus fréquent aux services dentaires et médicaux du secteur privé auraient pour effet de libérer des ressources à d'autres fins.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail ministériel que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

1. **Attribuer à un seul organisme la responsabilité des services**

   Attribuer au ministère des Affaires des anciens combattants la responsabilité de tous les services, de sorte que la Commission canadienne des pensions n'ait plus qu'à rendre la décision initiale et la décision en cas d'appel. Ainsi, à l'exception des commissaires et d'un secrétariat, toutes les ressources de la Commission passeraient au ministère.

2. **Établir des "bureaux tous services"**

   Dans une trentaine de localités, regrouper tous les bureaux de district du ministère, de la Commission canadienne des pensions et de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants en une chaîne de "bureaux tous services" où la clientèle pourrait obtenir tous les services.

3. **Décentraliser pour activer les décisions**

Affecter dans les régions de dix à 15 commissaires des pensions chargés d'entendre les appels et de réexaminer certaines décisions initiales à la lumière du témoignage du requérant ou de son représentant.

4. **Refondre la législation en une seule loi**

Refondre en une seule loi 13 des 27 lois actuelles portant sur tous les aspects du portefeuille des Affaires des anciens combattants; conférer expressément au ministre la responsabilité de toute l'administration, uniformiser la définition des théâtres d'opérations, et insérer dans les règlements les articles des lois actuelles qui traitent de modalités d'application.

5. **Harmoniser les allocations et le Supplément de revenu garanti**

Harmoniser plus étroitement encore que prévu le critère du revenu servant à déterminer l'admissibilité à l'allocation des anciens combattants avec le critère adopté pour le Supplément de revenu garanti.

6. **Privatiser certaines activités**

a. Confier au secteur privé 6 000 examens médicaux de routine présentement effectués aux fins des pensions.

b. Étudier la possibilité de réduire progressivement le nombre de cliniques dentaires du ministère et de recourir davantage aux services de dentistes du secteur privé.

7. **Transférer aux provinces les derniers établissements de santé**

Négocier avec trois provinces le transfert du dernier hôpital et des deux foyers pour anciens combattants.

8. Améliorer l'efficacité

a. **Améliorer l'efficacité de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants.**

b. Ordonner à la Commission des allocations aux anciens combattants de ramener ses ressources au niveau requis pour traiter le nombre actuel et prévu d'appels.

En bref, les recommandations précitées visent à améliorer la qualité des services aux anciens combattants et l'efficacité de l'administration, à simplifier la législation et à permettre ainsi au portefeuille des Affaires des anciens combattants de redéployer de 100 à 215 années-personnes. En outre, en supposant que le dernier hôpital et les deux foyers pour anciens combattants puissent être transférés aux provinces, on estime que le portefeuille pourrait réduire son effectif de 1 350 années-personnes et réaliser des économies annuelles de 20 millions de dollars, en contrepartie d'une dépense de capital de l'ordre de 50 à 100 millions de dollars aux fins des transferts.

Cependant, il convient de planifier la mise en oeuvre de ces recommandations avec le plus grand soin pour éviter toute baisse des services aux anciens combattants, et faire en sorte que la réaffectation des employés entraîne un minimum de perturbations.

CONCLUSION

Nous avons procédé à l'examen du portefeuille des Affaires des anciens combattants au moment où celui-ci doit s'adapter aux besoins changeants des anciens combattants qui ont franchi le cap des 65 ans, et où le portefeuille s'efforce d'éliminer des arriérés considérables dans le secteur des pensions d'invalidité. Le ministre a pris certaines initiatives en vue d'améliorer la qualité des services, et son intervention commence à porter fruit.

En conséquence, notre examen a porté sur les cinq prochaines années, alors que la charge de travail commencera à s'amenuiser, et que les besoins des anciens combattants seront sensiblement les mêmes que ceux des autres personnes âgées. À notre avis, pour répondre à ces besoins nouveaux dans les meilleures conditions, il importe que le mandat découle d'une seule loi, que la prestation des services soit

confiée à un seul organisme, et que les services aux anciens combattants soient décentralisés et accessibles en un même endroit. Ce sont là nos recommandations auxquelles s'ajoutent quelques suggestions visant à améliorer l'efficacité dans certains secteurs.

Le groupe d'étude remercie les nombreux membres du personnel du portefeuille des Affaires des anciens combattants qui lui ont apporté leur soutien et prodigué leurs conseils. Tous ont volontiers collaboré à notre entreprise. Nous adressons plus particulièrement nos remerciements à l'honorable George Hees qui a favorisé le démarrage de la présente étude, et à tous les sous-chefs des cinq organismes qui nous ont apporté leur soutien et communiqué leurs suggestions tout au long de l'étude.

SECTION 2

ÉTUDES ANTÉRIEURES

Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions (comité Marin)

OBJECTIFS*

a. Étudier toutes les formalités relatives aux demandes de pensions et de compensation... y compris les appels devant le Conseil de révision des pensions, et plus particulièrement, les dispositions de l'article 57 et des articles 59 à 81 inclusivement de la Loi sur les pensions...

b. Établir si de telles dispositions satisfont aux besoins et aux exigences des anciens combattants, des anciens membres des forces et des personnes à leur charge, tels qu'ils sont décrits dans la Loi sur les pensions...

* Extrait de la décision du Conseil du Trésor n° CT 794416 du 6 juillet 1984.

DOCUMENT HABILITANT

Décision du Conseil du Trésor n° CT 794416.

DESCRIPTION

Le Comité a mis sur pied une équipe de recherche, commandé un rapport à la maison Touche-Ross et invité la population à lui soumettre des mémoires ou des observations. Il avait l'intention de tenir des audiences publiques entre octobre et décembre 1984, mais le nouveau gouvernement a décidé de mettre un terme à ses travaux en octobre 1984. Les mémoires et les rapports déjà reçus donnaient une nette idée des secteurs problèmes et l'on a jugé que si la haute direction pouvait surtout concentrer ses efforts sur ces derniers, les mesures correctives appropriées pourraient être mises en oeuvre plus rapidement. Le Comité a remis son rapport le 15 novembre 1984.

Le Comité a reçu des lettres ou des mémoires de quelque 200 personnes et de sept organisations. Il a établi une

liste de 62 questions portant de façon générale sur les différents aspects des cinq principales préoccupations suivantes :

Il y aurait lieu de réduire les retards exagérés (jusqu'à quatre ans) qu'enregistre le traitement des demandes de pension entre la décision initiale et l'appel final présenté devant le Conseil de révision des pensions.

Le processus de traitement des demandes de pension est très lourd sur le plan administratif et pourrait être grandement amélioré, ce qui permettrait de réduire certains des retards enregistrés.

Certaines politiques de la Commission canadienne des pensions et du Conseil de révision des pensions sont injustes à l'endroit des anciens combattants et devraient être modifiées.

Certains conseillers médicaux semblent outrepasser leur rôle et influencer indûment la prise des décisions dans un sens négatif. Il est recommandé de mettre un terme à cette pratique.

Il importe de modifier la Loi sur les pensions de façon à améliorer la clarté et l'esprit de certains articles.

OBSERVATIONS

Dans l'ensemble, les points soulevés par le comité Marin sont fort pertinents et, pour la plupart de ces questions, les organisations responsables au sein du portefeuille des Affaires des anciens combattants prennent actuellement les mesures correctives qui s'imposent.

Le ministre, l'honorable George Hees, a pris des moyens fermes en vue de réduire l'accumulation des dossiers, et par conséquent les retards, à chaque étape du processus. En mai, l'accumulation des dossiers dans certains secteurs était pratiquement chose du passé alors que, dans d'autres, on oeuvre actuellement à la réduire.

Rapport de la maison Touche-Ross sur l'organisation, la gestion et les procédures administratives des organismes responsables des pensions

OBJECTIFS

Examiner l'organisation, la gestion et les pratiques administratives de la Commission canadienne des pensions, du Bureau de services juridiques des pensions et du Conseil de révision des pensions, ainsi que les éléments pertinents du ministère des Affaires des anciens combattants et des Archives publiques du Canada.

Recommander les améliorations à apporter à l'administration et à la gestion de ces organismes.

Conseiller le Comité spécial au sujet des questions de gestion.

DOCUMENT HABILITANT

L'étude a été commandée par le Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions (le comité Marin), dont le mandat a été approuvé le 6 juillet 1984 par la décision du Conseil du Trésor n° CT 794416.

DESCRIPTION

La maison Touche-Ross a mené son étude de juillet à novembre 1984 et a présenté son rapport définitif au Comité spécial le 26 novembre 1984. Dans cette étude étaient analysées les relations organisationnelles entre les divers organismes du portefeuille qui interviennent dans le processus de traitement des demandes de pension, ainsi que les incidences du contexte, des lois et de la charge de travail sur la prestation des services liés aux pensions. Les points principaux du rapport étaient les suivants :

Il y aurait lieu de prendre des mesures immédiates afin d'améliorer la capacité de traitement du volume de demandes en vue de diminuer les accumulations excessives de dossiers; par exemple, il conviendrait de procéder par décret à des nominations temporaires à la Commission canadienne des pensions et au Conseil de révision des pensions, et de recruter du personnel supplémentaire.

Les améliorations proposées dans le rapport au titre du fonctionnement et du traitement devraient être mises en oeuvre le plus tôt possible afin de réduire le délai de traitement global et d'accroître l'efficacité du processus.

Il y aurait lieu de concevoir et d'adopter une formule normalisée pour la première demande de pension d'invalidité.

OBSERVATIONS

Sous la direction du ministre, les organismes faisant partie du portefeuille des Affaires des anciens combattants ont pris un certain nombre de mesures afin d'accroître la capacité de prestation des pensions. Cette initiative a permis d'éliminer les arrérages dans un certain nombre de secteurs et de les réduire progressivement dans d'autres.

Bon nombre des recommandations formulées par la maison Touche-Ross en vue d'améliorer le processus de prestation des services relatifs aux pensions ont été mises en oeuvre ou sont en voie de l'être.

Le rapport renferme des observations sur la complexité de ce processus, dans l'acheminement d'une demande d'un organisme à un autre, mais on n'y fait aucune recommandation quant à la façon d'améliorer les choses.

Examen du Programme d'allocations aux anciens combattants par le Bureau des conseillers en gestion

OBJECTIFS

Définir, analyser et recommander des améliorations administratives touchant le rendement du programme des allocations aux anciens combattants dans le cadre juridique actuel.

Formuler des recommandations touchant les mesures de rationalisation administrative qui nécessiteront la modification de lois et de règlements.

AUTORITÉ

Cette étude a été autorisée par M. J.C. Smith, sous-ministre adjoint, Services aux anciens combattants, le 30 juillet 1982.

DESCRIPTION

L'étude a été menée entre août 1982 et août 1983. Elle a permis de relever un certain nombre de domaines dans lesquels il serait possible d'améliorer le rendement du système de prestation des allocations aux anciens combattants, et d'utiliser les ressources ainsi libérées pour financer de nouvelles initiatives comme le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge. Plus particulièrement, le rapport recommandait les mesures suivantes :

Une modification des procédures régissant les relations avec les clients. Cela suppose un recours accru au téléphone et au courrier, et une diminution des visites à domicile effectuées par des conseillers afin d'obtenir des renseignements pour d'autres programmes. De 50 à 60 années-personnes pourraient ainsi être libérées au profit du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge.

La réduction du nombre de points de vérification, l'adoption de l'année financière utilisée par le Programme du Supplément de revenu garanti pour le calcul des incidences des revenus sur les prestations, et l'utilisation du mécanisme d'évaluation du revenu utilisé par le Programme du Supplément de revenu

garanti. La mise en oeuvre de cette recommandation libérerait quelque 25 à 40 années-personnes pour d'autres activités.

OBSERVATIONS

La plupart des recommandations que renferme cette étude ont été mises en oeuvre au cours de l'année 1984, mais les changements relatifs à l'évaluation du revenu et à l'année financière n'entreront en vigueur que le 1er avril 1986, car ils nécessitaient une modification des lois. Le nombre d'années-personnes utilisées pour les entrevues d'orientation auprès des clients pour d'autres programmes a subi une baisse radicale, passant de 65 à 25. Le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge dessert maintenant plus de 5 000 clients, et quelque 100 années-personnes y sont consacrées.

Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions

OBJECTIFS

Examiner les questions et les propositions relatives au fonctionnement actuel du régime de pensions en fonction des points soulevés:

par des interventions particulières soumises à l'attention du ministre;

dans des mémoires et rapports émanant d'organisations d'anciens combattants et du ministère ainsi que d'organismes responsables des pensions dans le portefeuille des Affaires des anciens combattants; et

dans le rapport sur les activités du Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions.

Relever les problèmes qui se prêtent immédiatement à des mesures correctives ou à toute autre réaction appropriée, et veiller à donner suite à ces mesures par la filière administrative qui convient.

Mener ou faire mener, au besoin, des études détaillées sur les problèmes et les propositions pertinentes, et recommander les modifications ou les mesures correctives qui s'imposent.

Les recommandations acceptées par le ministre seront directement mises en oeuvre par la direction du portefeuille ou par son entremise.

AUTORITÉ

Le Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions a été mis sur pied en 1984 par le sous-ministre des Affaires des anciens combattants à la demande du ministre et les autres organismes responsables des pensions y ont détaché des représentants.

DESCRIPTION

Le Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions a été créé à l'automne 1984 afin de répondre aux critiques formulées par le Comité spécial pour étudier les

procédures prévues par la Loi sur les pensions, et d'examiner les lettres et mémoires reçus par le ministre des Affaires des anciens combattants après la fin du mandat du Comité.

Le Groupe d'étude a terminé l'essentiel de ses travaux en février 1985, pour présenter un rapport définitif le 1er mars 1985. Les auteurs du rapport ont relevé 226 observations distinctes faites au sujet de la procédure applicable aux pensions par le Comité spécial, par des organisations d'anciens combattants et par d'autres personnes ou organisations intéressées. Ces observations ont été groupées dans les catégories suivantes :

Procédure

Il y a sept éléments de procédure : les demandes, les décisions, l'évaluation, la promulgation, les versements, les comparutions en personne, et les appels ou interprétations. Se rapportent à cette catégorie 70 observations, dont 42 seront bientôt mises en application, le reste étant toujours à l'étude. Seize des 70 observations pourraient nécessiter une modification des lois.

Soutien de la procédure

Cette catégorie comprend les services de soutien au titre de la procédure et de la plaidoirie. Se rapportent à cette catégorie 39 observations, dont 18 seront bientôt mises en application, le reste étant toujours à l'étude. Huit des 39 observations pourraient nécessiter une modification des lois.

Allocations

Se rapportent à cette catégorie 45 observations dont 41 seront bientôt mises en application, le reste étant toujours à l'étude. Trois des 45 observations pourraient nécessiter une modification des lois.

Autres

Cette catégorie vise diverses questions comme le choix des membres de la Commission ou du Conseil de révision des pensions et les compétences qu'ils doivent avoir, l'emplacement géographique des organismes, l'efficacité et le rendement ainsi que la courtoisie. Se rapportent à cette catégorie 72 observations dont 24 ont déjà été mises en

application ou sont sur le point de l'être, le reste étant toujours à l'étude. Trente-et-une des 72 observations pourraient nécessiter une modification des lois.

En résumé, un peu plus de la moitié des 226 observations ont déjà trouvé une solution ou sont sur le point d'être résolues. Les autres nécessitent une étude plus approfondie, laquelle est actuellement en cours. Par ailleurs, quelque 49 articles des lois pertinentes ont été commentés et ces observations ont été intégrées aux 58 observations susceptibles d'entraîner la modification desdites lois.

OBSERVATIONS

Le Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions a atteint l'objectif qu'avait fixé le ministre, qui consistait à prendre le plus tôt possible les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes relevés par le Comité spécial, des organisations d'anciens combattants et d'autres personnes ou institutions. Le fait d'avoir enregistré des progrès immédiats à l'égard de plus de la moitié des observations constitue un résultat fort louable.

Ni le Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions ni les mémoires qui ont été présentés ne traitent de l'organisation globale et du cadre législatif, qui sont pourtant, à notre avis, les principales causes des problèmes relevés.

SECTION 3

ANALYSE DES DÉPENSES DU PROGRAMME ET DE LA CHARGE DE TRAVAIL

Résumé et aperçu général

Perspectives à long terme (an 2000)

Les dépenses totales des programmes des Affaires des anciens combattants seront ramenées de 1 577 milliard de dollars en 1985-1986 à quelque 900 millions en l'an 2000-2001. Les principales raisons de cette diminution sont les suivantes :

le vieillissement des anciens combattants et, partant, la diminution de leur nombre, d'où la baisse du nombre de pensions à verser;

le vieillissement des anciens combattants et, partant, la diminution de leur nombre, d'où la baisse du nombre d'allocations à verser; de plus, la Sécurité de la vieillesse (SV) et le Supplément de revenu garanti (SRG) font que la plupart des prestataires admissibles de plus de 65 ans se trouvent près du niveau de revenu visé par l'allocation.

Ces diminutions s'accompagnent toutefois d'une augmentation assez faible des dépenses engagées au titre des services de santé, due au vieillissement des anciens combattants.

Le nombre total d'années-personnes requises sera ramené de 4 096 en 1985-1986 à environ 3 300 en l'an 2000-2001. Les principales raisons de cette diminution, occasionnée par le fléchissement global de la charge de travail, sont les suivantes :

le vieillissement des anciens combattants et, partant, la diminution de leur nombre;

la rationalisation des opérations en ce qui concerne le programme des allocations ainsi que l'harmonisation du programme avec la SV et le SRG.

Le transfert aux provinces des trois établissements qui restent et l'élimination progressive des cliniques dentaires feraient baisser le nombre d'années-personnes nécessaires à environ 2 900 en l'an 2000-2001.

Perspectives à court terme (1990)

La présente année est celle durant laquelle les dépenses atteindront leur maximum, en raison principalement de l'incidence du Supplément de revenu garanti sur les allocations. Les dépenses totales baisseront de 20 % au cours des cinq prochaines années.

Le nombre de bénéficiaires devrait baisser d'environ 10 % au cours des cinq prochaines années, donc plus lentement que les dépenses totales, du fait que les personnes touchant le Supplément de revenu garanti auront quand même droit à un modeste paiement versé dans le cadre du Programme des allocations destinées aux anciens combattants.

La diminution du nombre total de bénéficiaires devrait plus que compenser l'augmentation actuelle de la charge de travail, particulièrement en ce qui concerne les demandes de pension. La charge de travail et le nombre d'années-personnes requises devraient baisser d'environ 8 % au cours des cinq prochaines années. La cession aux provinces des trois établissements restants devrait faire baisser les années-personnes par un nombre additionnel de 1 352.

Le tableau de la page suivante présente une récapitulation des dépenses courantes et prévues du portefeuille des Affaires des anciens combattants. Les dépenses prévues au titre des soins de santé sont les moins sûres du fait que :

le coût des soins de santé à la charge du ministère est fonction des services payés par les programmes provinciaux de soins de santé;

le nombre de bénéficiaires est fonction des demandes reçues des anciens combattants et de la mesure dans laquelle le ministère fait savoir que des allocations sont offertes.

On trouvera plus loin une évaluation des principaux programmes mentionnés au tableau suivant, de même que des propositions en vue de les améliorer.

TABLEAU I

RÉCAPITULATION DES DÉPENSES COURANTES ET PRÉVUES DU PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS (millions $ de 1985)

Programmes et activités	1985-1986	1990-1991	1995-1996	2000-2001
Pensions				
Prestations	748 $	661 $	568 $	470 $
Administration	25 $	21 $	19 $	17 $
Années-personnes	540	379	326	270
Allocations				
Prestations	471 $	194 $	71 $	37 $
Administration	25 $	16 $	10 $	8 $
Années-personnes	475	300	225	150
Soins de santé				
Soins à domicile				
Prestations	10 $	24 $	30 $	28 $
Administration	3 $	5 $	5 $	5 $
Années-personnes	170	240	250	245
Soins en établissement (1)				
Prestations	143 $	137 $	137 $	153 $
Administration	47 $	47 $	47 $	47 $
Années-personnes :				
- Services	1 352	1 352	1 352	1 352
- Administration	517	517	517	517
Services de traitement (1)				
Prestations	42 $	60 $	70 $	80 $
Administration	14 $	14 $	14 $	14 $
Années-personnes :				
- Services	60	60	60	60
- Administration	189	189	189	189
Programmes spéciaux				
Prestations	8 $	8 $	8 $	8 $
Administration	5 $	4 $	4 $	4 $
Années-personnes	116	90	80	70

Établissement agricole des anciens combattants				
Prestations	2 $	0 $	0 $	0 $
Administration	7 $	4 $	4 $	1 $
Années-personnes	191	125	75	30
Administration du ministère (2)				
Dépenses	27 $	27 $	26 $	25 $
Années-personnes	486	480	465	450
Total partiel				
Prestations	1 424 $	1 084 $	884 $	776 $
Administration	153 $	138 $	128 $	121 $
Total				
Dépenses	1 577 $	1 223 $	1 012 $	897 $
Années-personnes	4 096	3 732	3 539	3 333

Notes

1. Pour les années-personnes apparaissant sous les rubriques "Soins en établissement" et "Services de traitement", il faut distinguer entre celles qui sont affectées à la prestation d'un service (par exemple, le personnel hospitalier, les dentistes) et celles qui sont chargées de l'administration de la prestation des services (par exemple, les orienteurs, les conseillers médicaux).

2. L'administration du ministère comprend les ressources affectées aux systèmes de distribution des prestations en usage pour tous les programmes.

3. Les besoins en années-personnes sont à l'origine des dépenses prévues de l'administration.

Pensions d'invalidité

OBJECTIF

Accorder et verser une pension en dédommagement d'une invalidité ou d'un décès lié au service militaire.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les pensions
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils
Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre
Loi sur la prise en charge des prestations de la Commission de secours d'Halifax
Ordonnance relative aux rentes et gratifications attachées aux décorations pour bravoure

La Commission canadienne des pensions rend aussi des décisions à l'égard des demandes de prestations d'invalidité formulées en vertu du Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion, de la Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada et de la Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada.

DESCRIPTION

Généralités

L'ancien combattant admissible reçoit une pension d'invalidité dont le montant est fixé en fonction de la gravité des blessures qu'il a subies; il peut demander que ce montant soit rajusté si son état de santé change.

Admissibilité

L'ancien combattant a droit à une pension : s'il est frappé d'incapacité pour avoir servi sur un théâtre de guerre ou dans certaines régions désignées comme Chypre; s'il souffre d'incapacité pour avoir servi, durant la Seconde Guerre mondiale, au sein de certains groupes tels la défense passive et l'assistance sociale outre-mer; s'il a été prisonnier de guerre.

Le conjoint survivant et les personnes à charge reçoivent une pension si le pensionné est décédé à la suite

d'une blessure subie ou d'une maladie contractée pendant son service et qu'il touchait une pension dont le taux était d'au moins 48 % au moment de son décès.

Montant de la pension versée aux bénéficiaires admissibles

Le montant maximal de la pension est fixé à l'aide d'une formule fondée sur le traitement brut moyen de cinq catégories de fonctionnaires. Les incapacités ouvrant doit à pension sont mesurées selon une échelle procentuelle, l'incapacité totale étant égale à 100%. Le montant versé comme pension est fonction du degré d'incapacité mesuré, de l'état civil et du nombre de personnes à charge.

Non imposables, les pensions sont indexées chaque année sur l'indice des prix à la consommation. De plus une allocation peut être versée au pensionné qui est frappé d'incapacité totale et qui a besoin de soins, d'appareils ou de vêtements spéciaux; il en va de même de celui qui est frappé d'une incapacité exceptionnelle. Un pensionné frappé d'incapacité totale touche actuellement 13 762 $ par an. S'il est marié, il touche 17 202 $ par an.

Propositions visant les pensions

Il est proposé qu'une pension puisse être accordée aux membres des Forces régulières qui sont frappées d'incapacité; pour l'instant, ils n'y ont pas droit tant qu'ils servent. On n'a pas estimé le coût de ce changement. À l'heure actuelle, 5 % des bénéficiaires sont des membres retraités des Forces régulières ou leurs survivants.

BÉNÉFICIAIRES ET DÉPENSES

Année	Bénéficiaires (milliers $)	Dépenses (millions $)
1983-1984	143	647
1984-1985	143	671
1985-1986	140	687
1990-1991	134	661*
1995-1996	116	568*
2000-2001	96	470*

* En dollars de 1985.
Prévisions de la Commission canadienne des pensions.

OBSERVATIONS

Le nombre de bénéficiaires et les dépenses engagées au titre des pensions diminuent, quoique moins rapidement que le nombre d'anciens combattants admissibles, à cause des survivants d'anciens combattants invalides qui touchent une pension.

Allocations aux anciens combattants

OBJECTIF

Fournir un revenu d'appoint aux anciens combattants dont le revenu est insuffisant.

DOCUMENTS HABILITANTS

Loi sur les allocations aux anciens combattants.

Partie XI de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils.

DESCRIPTION

Généralités

Les anciens combattants et survivants admissibles ont droit à une allocation, déterminée selon leur revenu. La Direction des services aux anciens combattants du ministère traite toutes les demandes initiales, vérifie le revenu des bénéficiaires et, au besoin, rajuste le montant des allocations. La Commission des allocations aux anciens combattants entend tous les appels et assure un contrôle de la qualité en examinant certains dossiers de bénéficiaires.

Admissibilité

En général, ont droit à une allocation les personnes qui ont fait partie des Forces canadiennes et qui ont servi sur un théâtre de guerre, qui touchent une pension d'invalidité pour avoir subi ou aggravé une blessure ou contracté une maladie pendant la guerre, ou qui ont servi durant certaines guerres, et qui ont au moins 60 ans (55 ans dans le cas des femmes), et dont le revenu est inférieur à 7 932 $ par an (dans le cas d'un célibataire) ou à 12 375 $ (pour une personne mariée).

Ont également droit à une allocation les anciens combattants du Commonwealth et des Forces alliées qui remplissent les conditions énumérées ci-haut; les civils qui ont été au service des Forces armées; les conjoints survivants et les orphelins de personnes qui touchaient une allocation ou qui y avaient droit.

La personne peut avoir droit à une allocation avant d'avoir atteint l'âge minimum si elle connaît certaines difficultés particulières.

Montant de l'allocation versée aux prestataires admissibles

Le montant maximal est légèrement supérieur à ce que reçoit une personne de plus de 65 ans qui bénéficie à la fois de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG). Ce niveau de soutien vise à reconnaître les services que l'ancien combattant a rendus au Canada.

Actuellement, l'allocation maximale est de

7 932 $ par an dans le cas d'un ancien combattant célibataire ou du conjoint survivant; 12 375 $ par an dans le cas d'un ancien combattant marié. Le montant maximal est un peu plus élevé pour l'ancien combattant qui est aveugle ou qui a des personnes à charge.

Le montant de l'allocation est fondé sur l'examen du revenu. Les "autres revenus" comprennent les intérêts de placements, la pension d'invalidité, les rentes, les pensions de retraite, la SV et le SRG.

Non imposables, les allocations sont indexées chaque année sur l'indice des prix à la consommation.

Dans le cas d'un bénéficiaire de plus de 65 ans, le montant de l'allocation à verser pour porter son revenu au niveau prescrit est minime s'il a droit à la SV et au SRG. En effet, le bénéficiaire en question touche 1 004 $ au maximum s'il est célibataire et 600 $ par an s'il est marié et si son conjoint a aussi droit à la SV.

Propositions visant les allocations

a. Modifier la Loi sur la sécurité de la vieillesse pour assurer le versement de prestations à toutes les personnes veuves qui ont entre 60 et 64 ans.
Allocations économisées : de 65 à 85 millions de dollars par an
Cette proposition sera probablement mise en oeuvre.

b. Ramener l'âge d'admissibilité des anciens combattants de sexe masculin de 60 ans à celui des anciens combattants de sexe féminin (55 ans).
Coût : 50 millions de dollars par an
Cette proposition est à l'étude.

c. Rendre admissibles à une allocation les membres des Forces canadiennes qui se sont portés volontaires pour le service actif mais qui ont été affectés au Canada et ont servi pendant plus d'un an.
Coût : 316 millions de dollars par an
Cette proposition est à l'étude.

d. Permettre aux anciens combattants canadiens habitant à l'extérieur du Canada de recevoir une allocation sans avoir à revenir vivre au pays pendant 12 mois.
Coût : 33 millions de dollars par an
Cette proposition est à l'étude.

DÉPENSES ET BÉNÉFICIAIRES ACTUELS ET PRÉVUS

On entend par bénéficiaires les personnes qui devraient toucher une allocation, y compris les anciens combattants et leurs survivants.

Année	Bénéficiaires (milliers)	Dépenses (millions $)
1983-1984	84	427
1984-1985	87	454
1985-1986	87	452
1990-1991	69	194*
1995-1996	48	71*
2000-2001	44	37*

* En dollars de 1985.
Prévisions du ministère des Affaires des anciens combattants.

OBSERVATIONS

Les dépenses annuelles totales accuseront une baisse sensible d'ici l'an 2000 du fait que la plupart des anciens combattants auront à ce moment-là plus de 65 ans et qu'avec la SV et le SRG, la majorité des bénéficiaires admissibles

seront près du niveau de revenu visé par l'allocation. Le nombre d'allocataires baisse plus rapidement que celui des pensionnés parce que même si les deux diminuent avec le décès des prestataires et de leur conjoint, le nombre d'allocataires décroît à cause de l'examen du revenu, surtout quand les prestataires atteignent l'âge de 65 ans.

L'examen du revenu auquel on a recours pour les allocations diffère de celui qui est fait pour le SRG; de plus, le montant de l'allocation est fixé en fonction du revenu de l'année courante tandis que pour le SRG, il est calculé d'après le revenu de l'année précédente. Le projet d'harmonisation actuellement en cours vise à uniformiser l'administration des allocations et du SRG. Cependant, il n'éliminera pas toutes les différences, du moins dans sa forme actuelle. Le ministère est donc à étudier des solutions de rechange qui assureraient une harmonisation complète des allocations et du SRG, et à en déterminer le coût.

Soins en établissement

OBJECTIF

Faire en sorte que les anciens combattants admissibles reçoivent les soins hospitaliers dont ils ont besoin, y compris les soins complémentaires en établissement pour adultes (type I), les soins infirmiers complémentaires (type II) et les soins prolongés (type III ou plus).

DOCUMENT HABILITANT

Le principal texte de loi qui régit la prestation des soins en établissement destinés aux anciens combattants est la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants.

DESCRIPTION

Généralités

Depuis le début des années 1960, tous les établissements administrés par le ministère des Affaires des anciens combattants ont été cédés aux provinces, sauf trois, situés à Montréal, Ottawa et Saskatoon. Les pourparlers avec les provinces au sujet du transfert de ces trois derniers établissements se poursuivent.

On prévoit financer la construction d'une nouvelle installation de soins infirmiers complémentaires sur l'emplacement de l'immeuble du ministère, à Senneville. Cette nouvelle installation doit en fait remplacer l'actuel établissement pour adultes de Senneville et répondre aux besoins de soins infirmiers des anciens combattants dans la région de Montréal. Le ministère envisage de financer la construction de cette installation du fait :

que Montréal, et le Québec en général, manquent de foyers d'accueil;

qu'il faut offrir des soins infirmiers complémentaires pour répondre aux besoins des anciens combattants;

que l'établissement actuel de Senneville ne convient pas comme établissement pour adultes de type I.

Le nombre, le type et l'emplacement des lits retenus par contrat correspondent en gros à ce qu'avait le ministère avant de céder les hôpitaux aux provinces. Les installations actuelles ne répondent plus aux besoins. Conscient du problème, le ministère a récemment pris des mesures pour étudier les besoins, évaluer ceux-ci en regard des contrats conclus avec les provinces et, s'il y a lieu, renégocier ces contrats.

Le ministère assure aux anciens combattants admissibles des soins complémentaires en établissement pour adultes (type I) et des soins infirmiers complémentaires (type II) grâce aux deux mécanismes suivants :

des installations fournies grâce aux établissements du ministère et aux contrats conclus avec les provinces;

une aide financière fournie dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (PACA).

Les établissements du ministère et les contrats conclus avec les provinces garantissent un certain nombre de lits aux anciens combattants admissibles. Même si une aide financière est fournie au titre des soins complémentaires en établissement et des soins infirmiers complémentaires dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge, l'ancien combattant n'est pas assuré de recevoir les soins auxquels il a droit s'ils ne sont pas offerts dans sa localité. Toutefois, en répondant aux besoins grâce à des ententes comme celles qui sont conclues dans le cadre du PACA, le ministère dispose d'une plus grande souplesse.

Admissibilité

a. Le ministère des Affaires des anciens combattants a trois établissements comptant en tout 1 305 lits, et a retenu 4 886 lits par contrat avec les provinces. Les anciens combattants peuvent occuper ces lits :

et y recevoir des soins complémentaires s'ils ont servi sur un théâtre de guerre, quoique ceux qui demandent un lit sont généralement ceux qui touchent une allocation ou qui y auraient droit ne serait-ce de la SV et du SRG;

et y être traités s'ils touchent une pension d'invalidité et ont besoin d'être hospitalisés à cause de leur invalidité.

b. L'ancien combattant peut aussi demander une aide financière pour un séjour prolongé dans un établissement de type I ou II de son choix. Les critères d'admissibilité à cette aide, fournie dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (PACA), s'appliquent aussi pour les soins à domicile.

c. À partir du 1er janvier 1988, les critères d'admissibilité dont il est question en b seront plus sévères que ceux qui sont exposés en a.

d. L'ancien combattant vivant dans un établissement provincial de type I ou II qui a droit à une aide financière dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge, peut toucher 22 000 $ par an au maximum. Le montant payable est fixé de la même manière que pour les services de soins à domicile :

on évalue l'état de santé et les besoins sociaux de l'ancien combattant;

on détermine ce qu'il en coûte pour garder l'ancien combattant dans l'établissement qui convient (dans sa localité si possible);

on déduit les coûts assumés par les programmes provinciaux.

Voici une comparaison du coût annuel de chaque lit à la charge du ministère des Affaires des anciens combattants.

	Type I ou II	Type III
Établissements du ministère	21 400 $	36 400 $
Lits retenus par contrat avec gouvernements provinciaux	24 300 $*	5 700 $
Programme pour anciens combattants qui avancent en âge	4 500	N'est pas offert par le PACA

* Estimation.

Le coût des lits retenus par contrat n'inclut pas les paiements versés aux provinces au titre de la contruction et de l'entretien dans le cadre des ententes relatives aux paiements de transfert, paiements qui se sont élevés à 19 millions, 9 millions et 33 millions de dollars en 1983-1984, en 1984-1985 et en 1985-1986, respectivement. Il aura été satisfait à toutes les obligations afférentes à ces paiements avant 1990.

Le coût d'un lit de type III du ministère est élevé comparativement à celui d'un lit de même type retenu par contrat, car le ministère ne supporte dans le second cas que les coûts non assumés par les programmes provinciaux de soins de santé.

Le coût d'un lit de type I ou II retenu par contrat est élevé par rapport à un lit de type III retenu par contrat, car le ministère ne supporte généralement dans ce dernier cas que les coûts non assumés par les régimes provinciaux de soins de santé. Pour un lit de type I ou II, les coûts à la charge du ministère sont plus élevés pour deux raisons :

une bonne partie des coûts afférents aux soins de type I ou II ne sont pas assumés par les régimes provinciaux de soins de santé, contrairement aux coûts des soins de type III, et

en vertu des contrats conclus avec les provinces, le prix d'un lit de type I et II dont l'accès est garanti au ministère est généralement majoré.

Le coût d'un lit de type I ou II retenu par contrat est plus élevé que celui qui est supporté dans le cadre du PACA du fait que :

le PACA sert de complément aux programmes provinciaux de soins de santé, c'est-à-dire qu'il ne couvre que la portion des coûts non assumée par la province;

les soins assurés dans le cas d'un lit PACA sont généralement d'un niveau plus bas et n'incluent pas certains éléments comme le traitement médical; et

en vertu des contrats conclus avec les provinces, le prix d'un lit de type I et II dont l'accès est garanti au ministère est généralement majoré.

DÉPENSES ET BÉNÉFICIAIRES ACTUELS ET PRÉVUS

Le terme "bénéficiaire" s'entend de l'ancien combattant qui doit recevoir des soins en établissement.

Année	Bénéficiaires (milliers)	Dépenses réelles et prévues (millions $)
1984-1985	6,3	138
1985-1986	6,9	143
1990-1991	7,2	137*
1995-1996	7,2	137*
2000-2001	7,4	153*

* En dollars de 1985.

Le coût par bénéficiaire-lit augmentera au cours des années 1990 en raison du vieillissement des anciens combattants et de l'accroissement des besoins pour les soins prolongés. Les dépenses devraient être à leur maximum vers l'an 2000.

Les prévisions concernant les bénéficiaires et les dépenses ont été établies à partir des données fournies par le ministère. Elles sont le reflet des besoins en ce qui concerne les lits de type I, II et III, quelle que soit la façon d'y répondre (PACA, lit retenu par contrat ou lit d'établissement du ministère).

Dépenses des gouvernements provinciaux

Voici une évaluation approximative des dépenses engagées par les provinces en 1984-1985 pour les anciens combattants touchant des allocations pour soins en établissement du ministère des Affaires des anciens combattants:

Dépenses provinciales en 1984-1985 (millions $)

	Type I ou II	Type III
Lit retenu par contrat avec le gouvernement provincial	Données non disponibles*	90 M$ env.
Lit fourni dans le cadre du PACA	3 M$ env.	sans objet

* Devrait être sensiblement moins que pour les lits de type III.

OBSERVATIONS

Les anciens combattants admissibles reçoivent les soins hospitaliers dont ils ont besoin dans des établissements de type I et II grâce à trois mécanismes, à savoir :

- le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge,
- les lits retenus par contrat,
- les établissements du ministère.

Tous les établissements du ministère ont été transférés aux provinces sauf trois, et les engagements pris concernant la construction et l'entretien des établissements déjà cédés seront remplis avant 1990. De plus, les transferts ont en général amené le ministère à retenir des lits par contrat dans les établissements qui lui ont déjà appartenu.

Le ministère s'apprête à franchir une nouvelle étape étant donné :

que le nombre, le type et l'emplacement des lits retenus par contrat ne correspondent plus aux besoins;

que les provinces sont à intégrer les anciens établissements du ministère à leur réseau de prestation de soins de santé.

Le ministère a maintenant tendance, en général :

à utiliser les services de soins de santé offerts par les provinces et le secteur privé; et

à offrir aux anciens combattants admissibles une aide financière visant à couvrir les coûts non assumés par les programmes provinciaux.

Le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge illustre on ne peut mieux cette tendance.

Les provinces n'ont pas dans l'ensemble les installations voulues pour répondre aux besoins de la population en général en matière de soins en établissement, quoique les besoins en question varient à l'intérieur de chaque province et d'une province à l'autre.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'assurer aux anciens combattants tous les types de soins en établissement grâce à un programme intégré semblable à l'actuel Programme pour anciens combattants qui avancent en âge.

Des lits devraient être retenus par contrat avec les provinces :

seulement si cela s'avère nécessaire pour offrir aux anciens combattants un accès raisonnable à des installations répondant à leurs besoins;

à condition que les frais des services se limitent aux coûts non assumés par les programmes provinciaux de soins de santé;

pour une période fixée en fonction des besoins.

Le ministère devrait céder les établissements qui lui restent dès qu'il aura négocié une entente acceptable avec les provinces à ce sujet.

Les contributions aux provinces pour l'agrandissement ou la construction d'établissements ne devraient être versées qu'en dernier ressort, lorsque cela est requis pour les besoins des anciens combattants.

Soins à domicile

OBJECTIF

Aider les anciens combattants âgés admissibles à subvenir autant que possible à leurs besoins chez eux pour ne pas avoir à être placés dans un établissement.

DOCUMENT HABILITANT

Le principal texte de loi qui régit la prestation de soins à domicile aux anciens combattants remplissant les conditions voulues est la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants.

DESCRIPTION

Généralités

Des prestations sont versées au titre des soins à domicile dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (PACA). Le PACA vient aussi en aide aux anciens combattants admissibles qui sont en établissement (voir la section portant sur les soins en établissement). Il offre aux anciens combattants admissibles une aide financière couvrant les coûts non assurés par les programmes provinciaux de soins de santé.

Admissibilité

Depuis le 1er avril 1981, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ont droit à une allocation pour soins à domicile, selon leur état de santé et leurs besoins sociaux. Y ont ou y auront aussi droit : (depuis le 1er octobre 1984) les allocataires âgés d'au moins 75 ans; (à compter du 1er janvier 1986) les allocataires qui ont entre 65 et 74 ans et les bénéficiaires d'une pension d'invalidité âgés d'au moins 65 ans qui n'ont pas droit à une allocation parce qu'ils touchent la SV; et (à compter du 1er janvier 1988) les anciens combattants âgés d'au moins 65 ans, qui ont servi sur un théâtre de guerre et qui n'ont pas droit à une allocation parce qu'ils touchent la SV.

Prestations versées à l'ancien combattant

Le montant versé à l'égard des soins personnels et de l'entretien de la maison et de ses abords peut aller jusqu'à 4 300 $ par an. Les anciens combattants admissibles peuvent

aussi demander une prestation couvrant le coût du transport (maximum de 600 $ par an) et des réfections apportées à leur résidence pour leur permettre de vaquer à leurs occupations quotidiennes (maximum de 2 500 $ par résidence).

Pour établir le montant à verser, on évalue l'état de santé et les besoins sociaux de l'ancien combattant, on détermine le coût total des soins dont il a besoin chez lui et on déduit les coûts assumés par les programmes provinciaux.

DÉPENSES ET BÉNÉFICIAIRES ACTUELS ET PRÉVUS

Le terme bénéficiaire s'entend de l'ancien combattant qui a droit aux services de soins à domicile.

Année	Bénéficiaires (milliers)	Dépenses (millions $)
1983-1984	5	5
1984-1985	5	5
1985-1986	7	10
1990-1991	11	24*
1995-1996	14	30*
2000-2001	13	28*

* En dollars de 1985.
Prévisions établies à partir des données du ministère et du gouvernement du Manitoba.

Le coût moyen par bénéficiaire, qui est actuellement de 1 400 $, devrait passer à 2 200 $ durant les années 1990 du fait que les bénéficiaires devraient recourir davantage à l'aide financière offerte pour les services de soins à domicile.

Dépenses des gouvernements provinciaux

Le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (PACA) couvre les coûts des services de soins à domicile qui ne sont pas assumés par les programmes provinciaux de soins de santé. On évalue à quelque 16 millions de dollars les dépenses engagées par les provinces en 1984-1985 au titre des soins à domicile reçus par les anciens combattants qui ont aussi droit aux prestations versées dans le cadre du PACA. Cette estimation tient pour acquis que le bénéficiaire a touché 1 400 $ en moyenne en 1984-1985 et que

le nombre de bénéficiaires des services de soins à domicile se chiffrait à environ 4 800. Cette estimation suppose aussi que le coût annuel total moyen par bénéficiaire de services à domicile était de 4 700 $ en 1984-1985.

OBSERVATIONS

Les programmes de soins à domicile varient considérablement d'une province à l'autre et, sans le PACA, l'aide assurée aux anciens combattants ne serait pas uniforme. Les provinces ont instauré des programmes d'aide visant les soins à domicile, mais l'assistance fournie dans le cadre du PACA est plus complète que celle de n'importe lequel des programmes provinciaux en vigueur.

Les soins à domicile coûtent beaucoup moins cher que les soins en établissement et, qui plus est, ils parent à l'obligation de placer l'ancien combattant dans un établissement. Ainsi :

> Le ministère de la Santé et du Bien-être social et le gouvernement du Manitoba ont effectué une étude sur les soins à domicile. Ils ont constaté que des 1 167 bénéficiaires de soins à domicile ayant fait l'objet de l'étude, 822 auraient été placés dans un établissement ou seraient restés à l'hôpital n'eût été de ce programme.
>
> Le PACA fournit une aide financière aux bénéficiaires recevant des soins à domicile de même qu'à ceux qui sont placés dans des établissements de type I ou II (établissements pour adultes ou centres d'accueil). Le coût annuel moyen par bénéficiaire est de 1 400 $ pour les soins à domicile et de 4 500 $ pour les soins en établissement.

Les services de soins à domicile sont en demande. En 1984-1985, quelque 95 % des bénéficiaires du PACA ont reçu une aide financière au titre des soins à domicile.

Allocations de traitement

OBJECTIF

Faire en sorte que les anciens combattants admissibles reçoivent des services médicaux et dentaires convenables ainsi que les médicaments sur ordonnance dont ils ont besoin.

DOCUMENT HABILITANT

La prestation des services et allocations de traitement est assurée principalement en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants.

DESCRIPTION

Généralités

Des services médicaux et dentaires sont fournis aux anciens combattants admissibles grâce :

aux 16 cliniques dentaires du ministère;

à une aide financière couvrant entièrement la fraction du coût des services fournis par des cliniques autres que celles du ministère qui n'est pas assumée par les programmes provinciaux de santé.

De même, les anciens combattants admissibles reçoivent une aide financière visant à couvrir entièrement la fraction du coût des médicaments sur ordonnance qui n'est pas assumée par les programmes provinciaux de santé.

Admissibilité

L'ancien combattant a droit à une allocation de traitement : s'il touche une allocation ou y aurait droit ne serait-ce de la SV et du SRG; s'il touche une pension d'invalidité et a besoin d'être traité pour son invalidité.

Ces critères d'admissibilité sont semblables à ceux qui s'appliquent dans le cas des soins en établissement.

Les personnes veuves et autres personnes à charge n'ont pas droit aux services dentaires. Toutefois, les cliniques dentaires du ministère assurent des services aux membres de la GRC, aux étudiants parrainés par l'ACDI, aux boursiers du Conseil des Arts du Canada, aux coopérants du SUCO revenant d'une affectation à l'étranger et à d'autres groupes à la demande d'autres ministères. Ces groupes remboursent le ministère, et représentaient 25 % des clients des cliniques dentaires en 1981-1982.

Prestations versées aux anciens combattants admissibles

Les anciens combattants admissibles ont droit à des services médicaux, à des services dentaires "de base" et à des médicaments sur ordonnance. La chirurgie dentaire esthétique (couronnes, ponts, etc.) n'est pas couverte sauf si la santé de l'ancien combattant en dépend.

Coût des allocations de traitement versées en 1983-1984

Le coût total était de 35,4 millions de dollars en 1983-1984. Voici une ventilation estimative du coût des services et prestations de traitement.

	Achetés (millions $)	Fournis par le ministère (millions $)
Services médicaux	3,2	- *
Services dentaires	6,0	2,8
Médicaments sur ordonnance	16,5	-
Allocations de transport et allocations connexes	6,9	
	32,6	2,8

* Les honoraires des médecins pratiquant dans les hôpitaux du ministère sont inclus dans les "soins en établissement".

Le coût des services médicaux est plutôt faible, le ministère ne supportant que les coûts non assumés par les programmes médicaux provinciaux.

DÉPENSES ACTUELLES ET PRÉVUES

Les dépenses engagées par le ministère au titre des allocations de traitement ont augmenté au cours des cinq dernières années comme l'indique le tableau qui suit :

Année	Dépenses (millions $)
1980-1981	21,5
1981-1982	24,6
1982-1983	30,4
1983-1984	35,4
1984-1985	40,0
1985-1986	42,0 (estimation)

D'après le ministère, ces dépenses devraient se situer entre 80 et 90 millions de dollars (de 1985) vers la fin des années 1990, ce qui donne une idée du coût des allocations de traitement pour l'avenir.

OBSERVATIONS

Toutes les observations concernent les services dentaires :

Au fur et à mesure qu'ils vieillissent, les anciens combattants qui ont droit aux soins dentaires auront de plus en plus de mal à profiter des services offerts par les 16 cliniques dentaires du ministère. Le coût du transport vers ces cliniques augmentera lui aussi. À l'heure actuelle, 11 % des anciens combattants ont plus de 75 ans; en l'an 2000, ce pourcentage atteindra 75 %.

Des anciens combattants apprendront peut-être à leur dépens que certains dentistes du secteur privé sont peu disposés à soigner les personnes âgées ou invalides, n'ayant droit qu'à ce que leur accorde le barème provincial des honoraires même si le traitement peut être plus long. Le ministère compte régler ce problème en passant, s'il y a lieu, des contrats avec les dentistes.

Le ministère se tient aussi en rapport avec les facultés de médecine dentaire des universités et les associations de dentistes pour mieux les sensibiliser aux problèmes propres au traitement des personnes âgées et invalides.

Environ 25 % des clients traités par les cliniques dentaires du ministère ne sont pas des anciens combattants. Les dentistes leur consacrent près de 15 % de leur temps.

Les données disponibles ne permettent pas de comparer le coût d'exploitation et l'achalandage de ses cliniques dentaires ministérielles avec ceux d'un cabinet privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement réexamine la pratique d'offrir des services dentaires par l'entremise de ses cliniques dentaires.

Programmes spéciaux

OBJECTIF

Répondre aux divers besoins spéciaux des anciens combattants et financer différentes activités spéciales relatives aux anciens combattants.

DOCUMENTS HABILITANTS

Quatorze programmes spéciaux sont énumérés dans la section qui suit. Ils s'inscrivent pour la plupart sous le régime de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants, mais la Loi sur l'assurance des anciens combattants et la Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre régissent deux d'entre eux.

BÉNÉFICIAIRES

Les programmes spéciaux versent une aide financière aux anciens combattants admissibles ou à leurs survivants, ainsi qu'à des groupements qui organisent des activités à l'intention des anciens combattants ou entretiennent certains monuments commémoratifs.

DÉPENSES DE 1983-1984 PAR PROGRAMME

Programme	Dépenses* (milliers $)
Assurance des anciens combattants	289
Succession des anciens combattants	- **
Ateliers d'artisanat des anciens combattants	300
Aide aux étudiants	100
Commission des sépultures de guerre du Commonwealth	2 535
Tombes et cimetières au Canada	180
Cimetière commémoratif des Nations Unies en Corée	21
Funérailles et inhumation	2 770
Fonds du Souvenir	1 335
Services aux anciens combattants aveugles	125
Aide aux anciens combattants nécessiteux d'outre-mer	44
Formation des pensionnés	20

Croix-Rouge canadienne, à savoir Société canadienne de l'ouïe, Association canadienne des paraplégiques, Légion royale canadienne, Fonds de bienfaisance de l'armée, Association des anciens combattants canadiens au Royaume-Uni	1 186
Fonds de secours aux anciens combattants nécessiteux	2 000
	11 000

* À l'exclusion du coût de l'administration des programmes par les employés du ministère.
** Service fourni par les employés du ministère, mais aucune forme d'aide financière aux successions des anciens combattants admissibles.

Note Le rapport annuel 1983-1984 du Ministère fournit une description détaillée de tous ces programmes.

DÉPENSES FUTURES

On ne s'attend, au cours des dix à 15 prochaines années, à aucun changement net radical au chapitre des dépenses affectées aux programmes spéciaux. Toutefois, dans le cas des programmes suivants, les dépenses augmenteront au fur et à mesure que la population d'anciens combattants avancera en âge :

Assurance des anciens combattants
Successions des anciens combattants (uniquement les frais administratifs)
Funérailles et inhumation.

Les dépenses suivantes décroîtront au fur et à mesure que la population d'anciens combattants avancera en âge :

Aide aux étudiants
Services aux anciens combattants aveugles
Aide aux anciens combattants nécessiteux d'outre-mer
Formation des pensionnés

Enfin, les dépenses suivantes devraient demeurer au niveau actuel :

Ateliers d'artisanat des anciens combattants
Commission des sépultures de guerre du Commonwealth
Tombes et cimetières au Canada
Cimetière commémoratif des Nations Unies en Corée
Fonds du Souvenir
Croix-Rouge canadienne
Subventions à certaines organisations.

OBSERVATIONS

Il y a recoupement entre le programme "Funérailles et inhumation" et certaines dispositions de la Loi sur les pensions ayant trait à l'aide à l'inhumation.

Le fonds de secours aux anciens combattants nécessiteux et l'aide financière au titre des soins à domicile offerte dans le cadre du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge font double emploi.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de :

fusionner en un seul programme l'aide à l'inhumation actuellement offerte dans le cadre de deux programmes; et de

fusionner en un seul programme l'aide spéciale actuellement offerte aux anciens combattants nécessiteux dans le cadre de deux programmes.

Exemptions fiscales

OBJECTIF

Les diverses prestations aux anciens combattants ont pour but d'offrir une aide qui est actuellement exempte d'impôt.

DOCUMENTS HABILITANTS

Vingt-sept lois du Parlement et plusieurs décrets du conseil régissent les prestations exemptes d'impôt des anciens combattants.

DESCRIPTION, BÉNÉFICIAIRES ET DÉPENSES

Considérées comme un droit acquis par le service en temps de guerre comme en temps de paix, les prestations aux anciens combattants sont exemptes d'impôt. Pour évaluer pleinement le coût de ces prestations et leur incidence sur les bénéficiaires, il faut évaluer l'impôt qui serait prélevé sur ces prestations si elles n'en étaient pas exemptées.

Tous les frais de programmes utilisés dans la présente analyse sont ceux de l'exercice 1984-1985, et les taux d'imposition sont ceux appliqués aux contribuables ontariens en 1984. L'estimation de l'impôt fédéral et provincial perdu a été établie en collaboration avec Revenu Canada (Impôt). Ces coûts se présentent comme suit :

Type de bénéficiaire	Nombre	Prestation moyenne*	Estimation de l'impôt féd. et prov. perdu
allocation, célibataire, moins de 65 ans	26 000	7 922 $	15 184 000 $
allocation, marié, moins de 65 ans	19 000	12 375 $	15 865 000 $
allocation complémentaire au SRG, plus de 65 ans	32 000	240 $ à 670 $	-
pension (revenu moyen de 22 282 $)	132 000	2 000 $	57 522 000 $
allocation et pension (célibataire)	6 300	9 922 $	4 552 000 $
allocation et pension (marié)	4 600	14 375 $	
Total	219 900		93 123 000 $

* Y compris, s'il y a lieu, la valeur nominale des services aux anciens combattants qui avancent en âge.

OBSERVATIONS

On estime donc qu'environ 93,2 millions de dollars en impôts fédéral et provincial (Ontario) seraient perçus si les allocations aux anciens combattants, les pensions d'invalidité et les autres prestations du portefeuille étaient imposables. Évidemment, quelque 220 000 bénéficiaires verraient leurs prestations réduites d'autant.

OPTIONS

Statu quo

Il n'y a pas de solution de rechange raisonnable à l'exemption actuelle des prestations. La levée d'impôts sur les prestations des anciens combattants réduirait le revenu de ces 220 000 Canadiens, dont nombre vivent au seuil de la pauvreté, ou presque. Et ce qui importe le plus, c'est que le gouvernement retirerait ainsi des prestations à des gens qui ont servi leur pays à un moment où on a fait appel à eux, et envers qui les Canadiens ont une dette de reconnaissance.

Administration du programme de prestation des pensions d'invalidité

Besoins actuels en années-personnes

Le tableau suivant résume le nombre d'années-personnes requis pour appliquer le programme des pensions d'invalidité en 1985-1986 :

Nombre d'années-personnes (selon le Budget principal de 1985-1986)

Principales activités	Commission canadienne des pensions (CCP	Bureau de services juridiques des pensions (BSJP)	Conseil de révision des pensions (CRP)	Total
Gestion	13	1	7	21
Traitement des demandes et des appels	118	117	18	403
Services aux bénéficiaires actuels	266	-	-	116
Total	397	118	25	540

Ces principales activités se définissent comme suit :

Gestion - définie à la Partie III du Budget principal.

Traitement des demandes et des appels - traitement des demandes d'admissibilité à une pension ou des demandes de changement à l'évaluation; traitement des appels de décisions antérieures au sujet d'une demande; et traitement des demandes de renseignements relatives aux demandes et aux appels.

Services aux bénéficiaires actuels - traitement des demandes de renseignements générales; examens médicaux (discrétionnaires ou non discrétionnaires); traitement des demandes d'allocations de pension spéciales comme l'aide à l'inhumation; services de consultation.

Observations sur les années-personnes indiquées au tableau ci-dessus :

Cinquante-quatre années-personnes affectées au système de versement des prestations à l'administration du ministère, n'ont pas été comptées. Ce système comprend la tenue et la mise à jour des dossiers de prestataires dans le système de paiement, l'émission des chèques, la mise à jour des tables de montants des pensions suivant l'indice des prix à la consommation et les services d'ordinateur pour le versement des prestations.

Les années-personnes correspondent à celles du Budget principal 1985-1986 et ne comprennent pas les années-personnes additionnelles demandées récemment au Conseil du Trésor afin de traiter le nombre accru de demandes durant les derniers quatre ou six mois. La CCP demande 27 années-personnes additionnelles et le ministère des Affaires des anciens combattants en demande 50.

Bien que ce ne soit pas indiqué, quelques années-personnes sont affectées :

par le ministère, au traitement des demandes et des appels et à la prestation de services aux bénéficiaires actuels;

au fonctionnement, par la CCP, du régime de paiement des prestations.

Le niveau de ces ressources n'est pas considéré comme important, bien que les systèmes d'information existants ne fassent pas état de ces coûts.

Besoins futurs en années-personnes - soutien au programme des pensions

La charge de travail imposée à la CCP liée au traitement des demandes et des appels et à la prestation de services aux bénéficiaires actuels décroîtra sensiblement au cours des quinze prochaines années, car :

le nombre total d'anciens combattants admissibles passera de 675 000 en 1985 à 284 000 en l'an 2000;

le nombre de bénéficiaires passera de 140 000 en 1985 à 96 000 en l'an 2000;

le nombre de bénéficiaires veufs passera de 43 000 en 1985 à 55 000 en l'an 2000. Il s'agit là d'un élément important, car si les pensionnés peuvent présenter une demande lorsqu'ils jugent qu'un changement dans leur état de santé justifie une pension plus élevée, les veufs et les veuves demeurent en permanence au niveau de pension que recevait leur conjoint à son décès.

Le nombre d'années-personnes nécessaire pour appliquer le programme de pensions pourrait passer de 540 à 270 d'ici l'an 2000.

Dans une récente présentation au Conseil du Trésor, la CCP demande un nombre additionnel d'années-personnes pour traiter le nombre accru de demandes et procéder à des examens médicaux plus fréquents. Toutefois, ce besoin actuel d'années-personnes additionnelles sera compensé :

par la baisse globale de la charge de travail;

par la mise en oeuvre des améliorations du traitement des demandes de pension et des décisions, recommandées ailleurs dans le présent rapport;

par un recours accru aux médecins du secteur privé pour effectuer les examens médicaux, comme il en est question ailleurs dans le présent rapport.

Administration du programme de prestation des allocations aux anciens combattants

Besoins actuels en années-personnes

Nombre d'années-personnes (selon le Budget principal de 1985-1986)

Principales activités	Commission des allocations aux anciens combattants	Services aux anciens combattants (AAC)	Total
Traitement des demandes	-	100	100
Services aux allocataires	-	340	340
Traitement des appels	15	-	15
Ré-examen des dossiers	20	-	20
Total	35	440	475

Les principales activités se définissent comme suit :

Traitement des demandes - traitement d'une demande d'allocation et suivi administratif découlant des appels interjetés.

Services aux allocataires - examen des rapports des allocataires concernant les changements de revenu; traitement des demandes de renseignements; service de consultation; traitement des demandes de prestations additionnelles en vertu du fonds de secours.

Traitement des appels - se passe d'explications.

Ré-examen des dossiers - sélection d'un échantillon de dossiers pour s'assurer que les allocataires reçoivent le montant dû et que la demande a fait l'objet de la bonne décision.

Quatorze années-personnes affectées au système de versement des prestations, à l'administration du ministère, n'ont pas été comptées. Ce système comprend la tenue et la

mise à jour des dossiers de prestataires dans le système de paiement, l'émission des chèques, les vérifications antérieures et postérieures et l'analyse des systèmes à l'appui de l'émission des paiements.

Besoins futurs en années-personnes

Besoins de 1989-1990

Les besoins d'années-personnes en 1989-1990 dépendront de l'issue du projet d'harmonisation avec le SRG déjà en cours, ainsi que des autres initiatives qui seront mises de l'avant pour réduire le coût de gestion du programme des allocations.

L'annexe ci-jointe présente les diverses options en vue de réduire le coût de gestion du programme des allocations des Services aux anciens combattants. Ces options sont examinées dans une autre partie du présent rapport qui traite d'harmonisation.

Toutefois, indépendamment des options retenues, les années-personnes demandées par les Services aux anciens combattants devraient passer de 400 à 280 d'ici 1989-1990.

Les besoins en années-personnes de la Commission des allocations aux anciens combattants devraient passer de 35 à 20 d'ici 1989-1990, selon des précisions apportées dans une autre partie du présent rapport au sujet de la Commission.

Le nombre d'années-personnes nécessaires pour gérer le programme de versement des prestations ne devrait pas changer beaucoup au cours des quatre ou cinq prochaines années, à moins que la responsabilité de l'émission des allocations soit transmise au ministère de la Santé et du Bien-être social.

En résumé, voici le nombre d'années-personnes qu'il faudra sans doute prévoir pour appliquer le programme des allocations en 1989-1990 :

	A.-P. en 1989-1990
Commission des allocations aux anciens combattants	20
Services aux anciens combattants (AAC)	280
	300

Besoins en l'an 2000-2001

Le nombre d'allocataires passera de 69 000 en 1990-1991 à 44 000 en l'an 2000-2001. En outre, le nombre d'allocataires âgés de 65 ans et plus passera de 68 % en 1990-1991 à environ 98 % en l'an 2000-2001.

L'application des options B.1 ou B.2 de l'annexe réduirait à un ou deux le nombre d'années-personnes requis pour chaque bureau local, en plus d'un petit groupe à l'administration centrale, surtout si le paiement des allocations était confié au Ministère de la santé et du bien-être social. Autrement dit, le nombre d'années-personnes pourrait glisser jusqu'à, disons, 100.

La mise en oeuvre de l'une des options A.1 à A.5 réduirait le nombre d'années-personnes requis en l'an 2000-2001, par rapport au nombre d'années-personnes en 1989-1990, en fonction du nombre d'allocataires. Le nombre d'années-personnes nécessaire en 2000-2001 serait donc d'environ 200.

En résumé, le nombre d'années-personnes requis d'ici l'an 2000-2001 pour appliquer le programme des allocations pourrait être de 100 à 200, selon les options qui seront retenues.

OPTIONS CONCERNANT LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS

OPTION	OBSERVATIONS	RÉPERCUSSIONS SUR LE TOTAL DES PRESTATIONS	BESOINS EN ANNÉES-PERSONNES
A.1 Harmonisation partielle avec le SRG.	En voie d'application. Comprend des mesures de rationalisation. L'harmonisation retient les caractéristiques suivantes du SRG : utilisation du courrier; examen des décisions et des prestations; période de paiement et exercice comptable; calcul automatique des prestations; renouvellement automatique. Incidence minimale sur les allocataires. La mise en oeuvre suppose le transfert des données sur rubans informatiques entre SBSC et AAC relativement aux anciens combattants célibataires qui touchent des prestations de SV et de SRG et aux anciens combattants mariés, lorsque les deux conjoints reçoivent des prestations de SV et de SRG. Le ruban fournirait des renseignements sur environ 37 000 des 87 000 allocataires.	Négligeable.	Exige actuellement environ 440 années-personnes. Économie de 100 années-personnes grâce aux mesures de rationalisation. Économie de 40 à 70 années-personnes grâce à l'harmonisation. Besoin net en années-personnes : de 270 à 300.
A.2 Harmonisation partielle avec le SRG, mais transfert d'un plus grand nombre de données sur ruban informatique.	Mêmes modalités qu'à l'option A.1, mais comprend les allocataires suivants sur le ruban transféré de SBSC aux AAC : le conjoint survivant qui reçoit des prestations de SV et de SRG et les anciens combattants mariés dont le conjoint reçoit une prestation équivalente de SV et de SRG de SBSC. Comparativement à l'option A.1, l'option A.2 inclurait des dossiers plus complexes. Elle réunirait des données sur 12 000 allocataires de plus. Cette option prendrait de l'importance au fur et à mesure que la population des anciens combattants avancerait en âge.	Négligeable.	Économie additionnelle de 13 à 23 années-personnes. Besoin net en années-personnes : de 250 à 290.

OPTION	OBSERVATIONS	RÉPERCUSSIONS SUR LE TOTAL DES PRESTATIONS	BESOINS EN ANNÉES-PERSONNES
A.3 Harmonisation élargie avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 et A.2, mais retient aussi la caractéristique du SRG de ne réagir qu'aux changements touchant le revenu permanent. Faible incidence, à court terme, sur les allocataires; à long terme, incidence négligeable.	Négligeable.	Économie additionnelle de 10 à 20 années-personnes de plus. Besoins nets en années-personnes : de 230 à 280.
A.4 Harmonisation encore plus large avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 à A.3, mais retient aussi la caractéristique du SRG d'exempter les pensions d'invalidité, les allocations familiales, les intérêts et les gains occasionnels. Les allocations seraient plus élevées.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses de 25 à 30 millions de dollars.	Économie additionnelle d'années-personnes : négligeable.
A.5 Harmonisation intégrale avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 à A.4, mais retient aussi la caractéristique du SRG de ne déduire que 1 $ par 2 $ du revenu évaluable. Les allocations seraient plus élevées.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses de 30 à 40 millions de dollars.	Économie additionnelle d'années-personnes : négligeable.

B.1 Allocation uniforme liée à l'admissibilité des anciens combattants de 65 ans et plus.	Comprend des mesures de rationalisation. Pourrait retenir certaines caractéristiques du SRG dans le cas des allocataires de moins de 65 ans, mais n'entraînerait pas d'économie en années-personnes en sus de celles prévues dans A.1. Les économies à ce chapitre seraient le résultat des allocations uniformes versées aux allocataires de 65 ans et plus. SBSC pourrait verser les allocations aux allocataires de 65 ans et plus. Certains perdraient et d'autres gagneraient.	Négligeable.	Besoins actuels : environ 440 années-personnes. Économie de 100 années-personnes grâce aux mesures de rationalisation. Économie de 70 à 90 années-personnes grâce aux allocations uniformes. Besoin net en années-personnes : de 250 à 270.
B.2 Allocations uniforme liée à l'admissibilité au SRG.	Mêmes modalités qu'à l'option B.1, sauf qu'elle est liée à l'admissibilité au SRG plutôt qu'à l'admissibilité aux allocations destinées aux anciens combattants.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses d'environ 50 millions de dollars.	Comme à l'option B.1.
B.3 Allocation uniforme liée au montant du SRG.	Les réductions du SRG seraient accompagnées de réductions des allocations selon un barème fixe.	Majoration des déboursés d'environ 30 à 40 millions de dollars.	Économies semblables à celles prévues pour l'option B.1.

Administration du programme de prestation des services de soins de santé

Besoins actuels en années-personnes

Le tableau suivant résume le nombre d'années-personnes nécessaire pour gérer les services de soins de santé en 1985-1986.

Principales activités	A.-P. en 1985-1986
Administration du programme de soins à domicile	170
Administration du programme de soins en établissement	517
Exploitation des établissements du ministère	1 352
Administration du programme de services de traitement	189
Exploitation des cliniques dentaires du ministère	60
TOTAL	2 288

Les principales activités se définissent comme suit:

Administration du programme de soins à domicile - traitement des demandes; suivi des bénéficiaires; consultation; traitement des demandes de renseignements; paiements aux bénéficiaires; communications avec les employés provinciaux oeuvrant dans le même secteur.

Administration du programme de soins en établissement - semblable à la gestion du programme de soins à domicile.

Exploitation des établissements du ministère - il s'agit de l'hôpital à Montréal (1 192 années-personnes) et les foyers à Ottawa et à Saskatoon (en tout, 160 années-personnes).

Administration du programme de services de traitement - approbation des demandes de traitement dans certains cas; examen des demandes de paiement.

Exploitation des cliniques dentaires du ministère - il s'agit des seize cliniques dentaires du ministère.

Besoins futurs en années-personnes

Les besoins pourraient passer des 2 288 années-personnes actuelles à 876 si la gestion des trois établissements qui restent était confiée aux provinces et si les cliniques dentaires du ministère étaient supprimées graduellement. Les besoins en années-personnes pour les soins à domicile augmenteront et commenceront à décliner après l'an 2000, lorsque que le besoin de soins médicaux aura atteint son maximum.

Administration des programmes spéciaux et du programme d'établissement agricole des anciens combattants et frais généraux du ministère

Besoins actuels en années-personnes

Le tableau suivant résume le nombre d'années-personnes dans les trois secteurs suivants :

	A.-P. en 1985-1986
Administration des programmes spéciaux	116
Administration du programme d'établissement agricole des anciens combattants	191
Administration du ministère	486

L'administration du ministère comprend les services suivants : vérification, évaluation, finances, gestion du personnel, affaires publiques, élaboration des systèmes, entretien et fonctionnement, gestion du matériel, sécurité, gestions des dossiers, bibliothèque et gestion des installations.

Besoins futurs en années-personnes

Le nombre d'années-personnes nécessaire pour gérer les programmes spéciaux baissera modérément en raison d'améliorations apportées à la procédure. On ne prévoit aucun changement majeur quant au nombre de bénéficiaires.

Le nombre d'années-personnes requis pour gérer le programme d'établissement agricole des anciens combattants diminuera au fur et à mesure que la clientèle baissera.

Le nombre d'années-personnes nécessaire à l'administration du ministère diminuera en fonction de la taille de l'ensemble du portefeuille des Affaires des anciens combattants. Toutefois, la baisse sera plus lente puisque l'administration du ministère comprend plusieurs petits groupes d'employés assez indépendants les uns des autres qui fournissent un large éventail de services aux divers organismes.

Les prévisions quant aux besoins futurs en années-personnes sont les suivantes :

	1990-1991	1995-1996	2000-2001
Administration des programmes spéciaux	90	80	70
Administration du programme d'établissement agricole des anciens combattants	130	70	25
Administration du ministère	480	465	450

SECTION 4

Analyse de la prestation des services

Résumé et aperçu général

GÉNÉRALITÉS

Les politiques, procédures et pratiques de fonctionnement utilisées au ministère des Affaires des anciens combattants ainsi que dans les organismes assurant des services aux anciens combattants et aux personnes à leur charge ont été examinées du point de vue de la prestation des services. Cet examen portait sur les secteurs considérés comme une source de préoccupations tant pour le ministère que pour les anciens combattants et visait à relever les causes probables des problèmes et à trouver des solutions.

PENSIONS D'INVALIDITÉ

La Commission canadienne des pensions a été la cible de plaintes en raison du temps excessif qu'il lui faut pour rendre ses décisions au sujet des demandes de pensions d'invalidité présentées par des anciens combattants. Cette situation est attribuable à l'accumulation anormale de dossiers à l'étape de la demande initiale et de l'examen ou de l'évaluation en comité.

L'examen des procédures suivies par la Commission pour traiter les demandes initiales et les appels montre qu'il serait possible d'améliorer le service dans un certain nombre de domaines. La perspective la plus intéressante consisterait à remplacer la structure centralisée actuelle par une formule permettant le réexamen des demandes initiales au palier régional. L'avocat et le requérant auraient la possibilité de comparaître en personne en vue d'obtenir une décision initiale révisée qui serait moins susceptible de faire l'objet d'un appel.

Pareille transformation obligerait le détachement de certains commissaires auprès des bureaux régionaux, initiative qui offre d'autres avantages, comme l'établissement de calendriers plus efficaces pour les comités d'examen, des liens plus étroits avec le Bureau de services juridiques des pensions ainsi qu'une plus grande intégration de tous les services ministériels à la portée des anciens combattants.

SYSTÈME DE DISTRIBUTION DES PRESTATIONS

Par le passé, le système de distribution des prestations a joué un grand rôle dans les retards enregistrés au titre de la prestation des services. Au milieu de 1984, l'écart entre l'homologation d'une décision et l'envoi du chèque pouvait dépasser huit semaines. Une partie de ce retard peut être attribuable au déménagement à Charlottetown et à l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux employés non formés, mais la situation est largement le résultat de lacunes internes.

La direction a réussi à réduire l'arriéré de travail et le délai de traitement à moins de deux semaines en embauchant plusieurs personnes pour une courte période. Cependant, cet objectif atteint, il n'en est pas moins nécessaire d'apporter des améliorations plus durables et plus rentables grâce à l'amélioration des systèmes et de la formation des employés.

DÉPÔT CENTRAL DES DOSSIERS

Le Dépôt central des dossiers est le "service" le plus important de tout le portefeuille. En tant que dépositaire des dossiers des anciens combattants, il est en mesure de les contrôler et d'en assurer l'accessibilité pour d'autres ministères ou administrations, ce qui a une incidence directe sur le déroulement des travaux au sein du portefeuille ainsi que sur le rendement global de la prestation de services.

Plusieurs intervenants ont expliqué les retards enregistrés dans le traitement des demandes par le fait qu'ils ont été incapables d'obtenir les dossiers d'anciens combattants auprès du Dépôt central. Mais la véritable source du problème tient au nombre de dossiers en circulation au même moment et pour des périodes qui peuvent dépasser douze mois dans l'attente d'un traitement. En fait, la Commission utilise les dossiers des anciens combattants comme système interne de planification de la production et d'échéancier de travail.

L'examen dénote la nécessité urgente d'adopter des politiques afin, d'une part, d'empêcher les diverses unités de travail d'accaparer trop longtemps les dossiers et, d'autre part, d'améliorer le système de contrôle des dossiers.

ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS

L'examen du programme a coïncidé avec une période où un nombre croissant d'anciens combattants atteignaient l'âge de 65 ans ou plus, devenant ainsi admissibles à la Sécurité de la vieillesse et à d'autres programmes de sécurité sociale, et du fait même inadmissibles au programme des AAC. Cette tendance mise à part, le ministère a apporté des changements à l'organisation et aux procédures afin de continuer à améliorer ses activités internes et son rendement en matière de prestation. Ces améliorations visent à rationaliser les opérations et à libérer des années-personnes pour répondre à l'expansion du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge, lequel est axé sur les besoins particuliers des anciens combattants de plus de 65 ans.

Le programme d'allocations aux anciens combattants assure un service de qualité satisfaisante. L'analyse montre que le traitement des demandes d'AAC prend environ 30 jours et que les décisions relatives aux demandes de fonds de secours sont prises en moins de deux semaines.

SERVICES DE SOINS DE SANTÉ

Les services de soins de santé assurés en vertu du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge sont encore en pleine évolution, et le nombre de bénéficiaires devrait passer de moins de 3 000 à la fin de 1984 à 7 200 dans deux ans. Dans tous les secteurs de service, le délai réel pour le traitement des demandes présentées par les anciens combattants est inférieur au délai visé, ce dernier ne dépassant jamais 30 jours.

Prestation des pensions d'invalidité

OBJECTIF

Indemniser les militaires frappés d'invalidité pendant leur service ou, s'ils sont décédés, les personnes à leur charge. Les services comprennent l'arbitrage des requêtes, l'audition des appels dans les cas de décisions défavorables et l'émission des chèques de pension mensuels aux personnes admissibles.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les pensions d'invalidité sont accordées et versées en vertu des lois et règlements suivants :

Loi sur les pensions
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils
Loi sur la pension de retraite et Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada
Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion
Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre
Loi sur la prise en charge des prestations de la Commission de secours d'Halifax

BÉNÉFICIAIRES

D'après les chiffres de septembre 1984, le nombre de bénéficiaires visés par les cinq lois et par le Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion se répartissait comme suit :

Source de la pension	Nombre de pensionnés
Première Guerre mondiale	13 637
Seconde Guerre mondiale	114 307
Forces spéciales (Corée)	2 482
Forces régulières	8 651
Indemnisation aux prisonniers de guerre seulement	2 990
Autres	625
TOTAL	142 722

FRAIS DE PRESTATION DE SERVICES

	CCP		MAAC*		BSJP	
	millions $	A.-P.	millions $	A.-P.	millions $	A.-P.
1983-1984	18,0	368	4,0	119	4,4	118
1984-1985	19,0	391	4,0	116	4,6	120
1985-1986	19,2	397	4,3	123	4,9	118

* Système de distribution des prestations seulement - estimation des frais.

DESCRIPTION

La responsabilité des décisions relatives aux pensions d'invalidité et des paiements qui s'y rattachent est répartie entre quatre organisations indépendantes et distinctes : la Commission canadienne des pensions, le ministère des Affaires des anciens combattants, le Conseil de révision des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions. Cependant, c'est à la Commission canadienne des pensions que revient la principale responsabilité en la matière.

La procédure de traitement des demandes de pension d'invalidité est la suivante :

L'ancien combattant prépare ou fait préparer une demande qui est présentée à l'administration centrale de la Commission canadienne des pensions. Le Bureau de services juridiques des pensions offre gratuitement des services d'aide juridique aux anciens combattants et prépare la majorité des demandes en leur nom. La Légion royale canadienne et les Amputés de guerre du Canada offrent un service semblable.

La Commission canadienne des pensions prépare un résumé du dossier médical de l'ancien combattant, à partir des documents que renferme son dossier, et y intègre "l'opinion" d'un conseiller médical. Ces documents sont ajoutés au dossier et l'affaire est portée sur la liste des causes devant faire l'objet d'une décision, laquelle est toujours rendue à Charlottetown.

Un commissaire de la Commission canadienne des pensions détermine si l'ancien combattant a droit ou non à une pension en vertu de la loi et fixe le niveau

d'admissibilité, mesuré en tranches d'un cinquième, suivant un barème de "0" (non admissible) à "1" (pleinement admissible). Le degré d'admissibilité correspond à la mesure dans laquelle la déficience physique de l'ancien combattant ou son aggravation est attribuable au service militaire et, pour qu'un ancien combattant ait droit à une pension, on doit conclure qu'il souffre d'invalidité.

Si le commissaire reconnaît l'admissibilité du requérant, ce dernier doit être examiné par un médecin de la CCP, qui évalue dans quelle mesure l'ancien combattant est maintenant invalide à cause de la déficience physique qui lui a été reconnue. Cette évaluation se mesure en tranches de 5 %, de 0 à 100 %. Le montant de la pension est déterminé par le produit du niveau d'admissibilité et de l'évaluation médicale (par exemple, 4/5 x 50% = 40%).

Si la décision initiale est défavorable ou inacceptable, l'ancien combattant peut exiger une deuxième décision (révision); il a aussi le droit d'en appeler en personne devant un comité d'examen composé de deux commissaires. S'il est nécessaire d'interjeter appel, c'est ordinairement le Bureau de services juridiques des pensions, ou une autre organisation consultative choisie par l'ancien combattant, qui s'en occupe et qui prépare et présente l'affaire en personne devant le comité. Le requérant et d'autres témoins peuvent également comparaître pour présenter des preuves ou des témoignages à l'appui de l'appel. Sur réception d'un avis de requête en vue d'une audition devant un comité d'examen, la Commission prépare un exposé du cas pour les commissaires qui entendront la cause.

L'ancien combattant peut également en appeler de l'évaluation de son invalidité devant un comité d'évaluation composé de deux commissaires. Là encore, le Bureau de services juridiques des pensions, ou une autre organisation, s'occupe de préparer et de présenter l'appel.

S'il n'obtient pas gain de cause devant le comité d'examen ou d'évaluation, l'ancien combattant peut faire appel une dernière fois devant le Conseil de révision des pensions.

OBSERVATIONS

Délais et arriéré de travail

Le Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions a fait état du problème que représentent les délais qu'enregistrent le traitement et l'homologation des décisions relatives aux demandes des anciens combattants. Les délais relevés à l'étape des demandes initiales, des comités d'examen et d'évaluation, des appels devant le Conseil de révision des pensions et du versement des prestations après l'homologation de la décision sont considérés comme exagérés.

Ces délais excessifs sont étroitement liés à l'accumulation de nombreux dossiers à chaque étape du traitement des demandes, mais ont en partie leur source dans la structure organisationnelle et dans l'actuelle centralisation des services à Charlottetown.

Les données statistiques suivantes montrent bien toute l'ampleur du problème.

Délais de traitement des demandes

	Mars 1984		Mars 1985	
	Dem. pend.	Délai moyen de traitement	Dem. pend.	Délai moyen de traitement
Commission canadienne des pensions				
Demandes initiales	1968		3819	
De la réception de la demande à la décision initiale		4,1 mois		7,8 mois
Appels devant le comité d'examen	2943		2389	
De la réception de la demande à l'exposé du cas		2,8 mois		5,5 mois
De l'avis d'exécution à la décision		6,3 mois		6,5 mois

De la décision à l'homologation		3,9 mois		2,4 mois
Comités d'évaluation	1290		1048	
De la réception de la demande à l'avis d'exécution		4,8 mois		8,5 mois
De l'avis d'exécution à l'homologation (comme pour les comités d'examen)		10,2 mois		8,9 mois
TOTAL des dossiers en suspens à la CCP	6201		7256	
MAAC - Système de distribution des prestations				
De l'homologation à l'envoi du chèque (toutes les demandes)	275	2,0 mois	275	1,0 mois
Bureau de services juridiques des pensions				
Demandes initiales				
De l'avis d'intention à la présentation de la demande	3504	5,8 mois	4412	6,8 mois
Appels devant le comité d'examen				
De l'exposé du cas à l'avis d'exécution	881	2,7 mois	578	2,2 mois
Audiences du comité d'évaluation				
De la réception du rapport médical à l'avis d'exécution				
TOTAL des dossiers en suspens au BSJP	4385		4990	

Premières demandes

	1982/83 milliers $	1983/84 milliers $	1984/85 milliers $
Arrérages reportés	2,8	1,1	2,1
Nouvelles demandes	4,8	6,5	8,3
Décisions rendues	6,5	5,5	6,6
Arrérages à reporter	1,1	2,1	3,8*

* Les mesures récentes prises par la CCP ont considérablement diminué cet arrérage depuis mars 1985.

Les mesures spéciales qu'ont prises la Commission canadienne des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions afin de réduire les retards et l'arriéré commencent à peine à porter fruit. Des niveaux raisonnables devraient être atteints d'ici le milieu de l'été 1985.

Les arrérages ont créé des problèmes sérieux dans le système de distribution des prestations pendant toute l'année 1984, mais cela a pu être surmonté grâce à l'embauche temporaire de quelque 70 années-personnes. À l'heure actuelle, le retard n'est plus que de deux semaines, alors qu'il était d'environ huit mois au début de 1984.

Partage des responsabilités

L'une des principales raisons du retard accumulé tient au fait que la responsabilité de la prestation des services est répartie entre la Commission canadienne des pensions, le ministère des Affaires des anciens combattants et le Bureau de services juridiques des pensions. D'après l'analyse effectuée par la maison Touche-Ross (rapport présenté au Comité spécial pour étudier les procédures prévues par la Loi sur les pensions), les maillons les plus fragiles au chapitre des retards et des délais sont précisément les étapes du processus où la responsabilité du traitement passe d'une administration à une autre.

Déménagement du siège social de la CCP

Le déménagement de la Commission canadienne des pensions à Charlottetown, à l'été 1984, a obligé à renouveler le personnel dans une proportion de 85 %. Il est indéniable que la productivité plus faible du nouveau personnel, moins expérimenté, au cours des premiers mois a contribué à l'accumulation du travail.

Centralisation à Charlottetown

La centralisation à Charlottetown des activités de la Commission relatives au traitement des demandes initiales signifie que les anciens combattants et les avocats (ou d'autres) qui les représentent ne peuvent comparaître en personne pour présenter leurs plaidoyers. Cela entraîne des appels qui auraient pu être évités si l'ancien combattant avait pu présenter sa cause en personne.

Par ailleurs, la décentralisation des audiences des comités prévus aux articles 67 et 68 (examen et évaluation) pose les mêmes problèmes, puisqu'il est difficile d'établir un calendrier permettant aux commissaires qui ont actuellement leur bureau à Charlottetown de visiter 32 localités différentes du Canada.

Les calendriers d'audiences actuels montrent que certaines régions peuvent être visitées chaque mois alors que d'autres ne le sont qu'à tous les douze mois, voire plus encore. Dans ces derniers cas, le comité est quelque fois incapable de venir à bout de toutes les demandes en suspens, dont certaines doivent ainsi traîner deux ans, sinon plus, avant de faire l'objet d'une audition.

Systèmes

Un certain nombre de problèmes liés aux systèmes ont contribué à l'accumulation des dossiers, notamment :

> Le système de distribution des prestations est un nouveau système informatisé mis en place au printemps 1984. Les problèmes initiaux semblent avoir été résolus et les retards enregistrés ne sont plus que de deux semaines. Cependant, ce programme nécessite 66 années-personnes de plus que prévu.
>
> En raison de l'adoption du principe du "dossier unique", il arrive que plusieurs unités organisationnelles tentent d'obtenir le même dossier en même temps, et les périodes d'attente qui en découlent accentuent les retards.
>
> Il est actuellement possible de réserver un dossier en circulation au moment où il est renvoyé au Dépôt central. Cependant, en raison de

l'important volume de dossiers accumulés et des retards de traitement, il peut s'écouler un an ou plus avant qu'un dossier soit renvoyé au Dépôt.

Des améliorations sont en voie d'être apportées au système du Dépôt central, mais rien ne garantit qu'elles permettront de résoudre tous les problèmes.

OPTIONS

Les solutions possibles aux problèmes relevés précédemment sont traitées plus en profondeur dans la section sur la décentralisation des décisions relatives aux pensions d'invalidité. La décentralisation des services, tel est le dénominateur commun des solutions qu'il serait possible d'apporter pour corriger toutes ces lacunes au titre de la prestation des services.

Les bureaux de district de la CCP pourraient être intégrés aux bureaux régionaux et de district du ministère, ce qui permettrait de mettre à la disposition des anciens combattants un "bureau tous services" dispensant des services d'orientation pour toute la gamme des avantages offerts.

Le pouvoir de rendre des décisions au sujet des demandes initiales pourrait être délégué à des bureaux de district intégrés.

Les comités d'examen et d'évaluation pourraient être fusionnés et installés aux bureaux régionaux du ministère. Cela nécessiterait le déménagement de commissaires et de conseillers médicaux au sein de ces bureaux.

Dans le court terme, plutôt que de court-circuiter le système d'adjudication il faudrait embaucher du personnel supplémentaire et procéder à la nomination de commissaires ad hoc pour réduire l'arriéré de demandes initiales et d'appels.

Système de distribution des prestations de pensions d'invalidité

OBJECTIF

Faire un premier paiement et ensuite verser régulièrement la somme accordée à un ancien combattant ou à ses survivants par la Commission canadienne des pensions ou par le Conseil de révision des pensions.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants permet au ministère d'assurer des services de soutien auprès de la Commission canadienne des pensions.

DESCRIPTION

Lorsque la Commission canadienne des pensions ou le Conseil de révision des pensions accorde une pension ou un montant spécial, la décision est transmise au Service de distribution des prestations, qui en assure le traitement suivant :

En vertu de la décision, on procède au calcul du montant mensuel et des versements rétroactifs. Tous les calculs sont effectués suivant un système manuel.

Les résultats des calculs sont ensuite versés au système informatisé, qui produit un premier paiement pour les montants dûs à ce jour (ou pour des montants forfaitaires) et, jusqu'à nouvel ordre, des paiements mensuels au montant fixé. (C'est le ministère des Approvisionnements et Services qui émet le chèque proprement dit.)

Les changements habituels de coordonnées, comme les changements d'adresse, le moment où une personne à charge atteint l'âge de la majorité, etc., sont également versés au système informatisé. Le chèque mensuel régulier est alors rajusté en conséquence.

Les montants versés sont consignés à un registre et les données comptables appropriées sont transmises à la Commission canadienne des pensions.

BÉNÉFICIAIRES

Actuellement, quelque 95 000 anciens combattants et 45 000 survivants touchent une pension par l'entremise du Système de distribution des prestations.

DÉPENSES

Pour 1985-1986, le Système de distribution des prestations devrait, selon les prévisions, nécessiter 130 années-personnes (dont sept pour l'équivalent du surtemps) et environ 4,5 millions de dollars. (Ceci comprend la direction spécialisée des finances du système de paiement des allocations dans les bureaux régionaux du ministère.)

OBSERVATIONS

Le système actuel a été mis en oeuvre en septembre 1983. Il semble afficher un certain nombre de lacunes qui n'ont pu encore être corrigées en raison du déménagement à Charlottetown. Par exemple, le dossier principal ne renferme pas de données suffisantes pour permettre le calcul automatique des paiements rétroactifs, calcul qu'il faut donc faire à la main; l'entrée des données nécessite un jeu complet de documents de sorte que tous les documents d'un même jeu doivent être retracés, agencés et versés ensemble au système; les manuels de procédure sont inadéquats de sorte qu'il est difficile de former de nouveaux employés.

Le déménagement à Charlottetown a accentué les problèmes techniques par l'ajout de personnel nouveau et inexpérimenté. Par conséquent, en septembre 1984, l'accumulation des dossiers s'est chiffrée à près de 8 000 décisions en suspens, ce qui représentait environ six semaines de travail. Ce retard a maintenant été réduit à environ 3 000 dossiers ou moins de deux semaines de travail grâce au recours à quelque 70 personnes additionnelles.

La date de tombée pour le traitement des chèques est la nuit du 5^{e} au 6^{e} jour du mois au cours duquel le chèque sera livré le 28^{e} jour; c'est donc dire qu'une décision rendue le 8^{e} jour du mois ne débouchera sur l'arrivée d'un premier chèque que le 28^{e} jour du mois suivant, soit sept ou huit semaines plus tard. Il existe une disposition permettant de verser les premiers chèques des veuves dans un délai de deux ou trois semaines grâce à une procédure

officieuse de versement qui n'est pas liée aux calendriers normaux de traitement. Il devrait être relativement simple d'élargir cette procédure à tous les premiers envois.

D'après les prévisions initiales pour 1985-1986, le Service de distribution des prestations devait nécessiter 54 années-personnes. Des 76 années-personnes additionnelles utilisées en 1985-1986, on prévoit que 56 seront nécessaires en permanence, le reste étant affecté à la réduction des retards et à un examen des systèmes. Même compte tenu de l'augmentation de 24,5 % de la charge de travail depuis la mise en place du système, celui-ci semble devoir nécessiter quelque 40 années-personnes de plus que prévu.

OPTIONS

Compte tenu des ressources déjà consacrées à l'actuel système de distribution des prestations, le Groupe d'étude estime que la seule formule logique à adopter consiste à faire en sorte qu'il fonctionne de façon satisfaisante en prenant les moyens suivants :

Prévoir, pour l'envoi de tous les premiers chèques, une méthode de traitement spéciale semblable à celle utilisée dans le cas des veuves et ce, en vue de réduire le délai à deux semaines ou moins. Il y aurait lieu que la Commission canadienne des pensions détermine les catégories de décisions pour lesquelles une procédure de paiement spéciale serait justifiée.

Déterminer les catégories de paiement rétroactif pour lesquelles il serait économique d'automatiser la procédure, et concevoir et mettre en oeuvre des améliorations appropriées du système.

Normaliser les modes de fonctionnement et le matériel de formation.

Améliorer les méthodes régissant l'entrée des données.

Affecter des ressources suffisantes pour que les améliorations puissent être apportées d'ici 12 ou 18 mois.

Dépôt central des dossiers

OBJECTIF

Gérer et faire fonctionner le système de "dossier unique" pour la Commission canadienne des pensions, le Conseil de révision des pensions, la Direction des services aux anciens combattants du ministère des Affaires des anciens combattants, la Commission des allocations aux anciens combattants et le Bureau de services juridiques des pensions.

DOCUMENT HABILITANT

En vertu de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants, le Ministère est habilité à assurer des services centraux aux quatre autres organismes et à sa propre direction des Services aux anciens combattants.

DESCRIPTION

À l'heure actuelle, les cinq usagers ne peuvent rien faire, ou fort peu, sans le dossier de l'intéressé. Le Dépôt central renferme quelque 170 000 dossiers actifs et, chaque jour, environ 20 000 d'entre eux sont entre les mains de l'un des cinq usagers. Le contrôle des dossiers se fait au moyen d'un système informatisé connecté. Les usagers ont accès aux services de la façon suivante :

La correspondance provenant d'anciens combattants, de la Légion royale canadienne, des députés, etc., est reçue au centre de tri du courrier et codée au moyen du numéro de dossier. Le Dépôt central des dossiers se procure alors le dossier pertinent, y joint la correspondance et envoie le dossier à la section responsable de la préparation d'une réponse. Le dossier est considéré comme "prêté" à cette section jusqu'à son retour au Dépôt central.

Les demandes de pension ou d'allocations ou encore les appels interjetés à l'égard d'une décision obligent l'un des quatre organismes ou la Direction des services aux anciens combattants à faire une demande de dossier. Le dossier est envoyé au requérant et l'ordinateur enregistre le "prêt".

Étant donné qu'une demande ou un appel passe automatiquement aux différentes étapes de traitement

sans que le dossier soit renvoyé au Dépôt central (et le processus de traitement peut comporter jusqu'à vingt étapes), le dossier franchit des points de contrôle (il y en a quatre) où l'on verse au système informatique les données relatives à son emplacement et au service qui l'a en sa possession.

OBSERVATIONS

Un système de dépôt central des dossiers fondé sur le principe du dossier unique ne peut bien fonctionner que si le pourcentage de prêt n'est toujours que de 1 à 2 %. Or, dans le présent système, il y a toujours 10 % des dossiers en prêt et, en raison des retards, certains sont prêtés pendant plusieurs mois.

En vertu du système actuel, il est possible de faire une réservation par ordinateur, ce qui interrompt l'acheminement, mais cela ne peut se faire que lorsque le dossier est retourné au Dépôt central; il n'en est en effet pas tenu compte lorsque le dossier franchit l'étape d'un point de contrôle. Par conséquent, compte tenu des retards actuels, une section dont la demande n'a pas été enregistrée dans l'acheminement peut devoir attendre de six à 12 mois avant d'obtenir un dossier. (Grâce à une amélioration apportée au système le 23 mai 1985, les réservations devraient pouvoir se faire aux points de contrôle.)

Les dossiers servent aussi bien au contrôle de la production qu'à la conservation des documents; ainsi, bon nombre de sections les classent selon la mesure à prendre (demandes initiales, appels, examens de routine, etc.). Concrètement, cela signifie que même si on sait qu'un dossier est dans telle section, on aura beaucoup de difficultés à le trouver; en effet, le dossier peut se trouver à plusieurs endroits ou être mêlé à plusieurs autres dossiers dont le classement ne répond à aucun ordre particulier.

Pour retracer et localiser les dossiers, les quatre points de contrôle actuels ne semblent pas suffire. Le ministère s'est montré réticent à doter le Dépôt central des dossiers de ressources supplémentaires. Cependant, tout porte à croire qu'il serait nécessaire d'y ajouter de quatre à sept années-personnes pour lui permettre d'assurer un service satisfaisant.

Il n'est probablement pas nécessaire de consulter le dossier pour toutes les activités. La Commission canadienne

des pensions met actuellement à l'essai une nouvelle procédure en vertu de laquelle, au lieu du dossier, seules des copies des documents essentiels relatifs à la décision sont transmises au Système de distribution des prestations aux fins de l'envoi du chèque. (Ce système traite 80 000 changements par année.) Si des dispositions semblables pouvaient être prises dans le cas d'autres intervenants de la Commission canadienne des pensions qui font largement usage du dossier proprement dit, comme la Direction consultative médicale (évaluation de 10 000 examens médicaux de routine par année), la Section des communications (55 000 éléments de correspondance par année) et la Section des prestations supplémentaires (30 000 décisions par année), bon nombre des problèmes relatifs à la disponibilité des dossiers disparaîtraient.

OPTIONS

Il ne servirait sans doute à rien d'adopter un nouveau système de classement étant donné que celui à "dossier unique" a été mis sur pied précisément pour corriger les problèmes que posait l'existence de nombreux dossiers, dont la plupart étaient incomplets. Cependant, pour que le système actuel du Dépôt central des dossiers fonctionne correctement, le Groupe d'étude recommande que le ministère procède à une étude exhaustive visant à déterminer les points suivants :

les tâches qui peuvent être exécutées sans consultation du dossier, en ayant recours à des copies des documents essentiels;

le nombre, l'emplacement et les fonctions des points de contrôle, particulièrement pour les principaux usagers de la Commission canadienne des pensions comme la Direction consultative médicale, les Prestations supplémentaires et les Communications. Les fonctions à ajouter pourraient comprendre la tenue de dossiers en cours jusqu'au jour où ils seront utilisés;

les règles régissant la durée des prêts avant que le dossier ne soit renvoyé au Dépôt central afin d'y joindre la correspondance récente, de vérifier la liste de réservations, etc. Par exemple, un dossier devrait peut-être être automatiquement renvoyé au Dépôt central toutes les deux semaines jusqu'à ce que la section en ait terminé;

la nécessité de recourir à une méthode de contrôle du processus autre que l'utilisation du dossier proprement dit. Dans cette optique, il suffirait d'emprunter le dossier la veille du jour où l'on en a besoin et de le renvoyer le lendemain.

Allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils

OBJECTIFS

Verser des allocations aux personnes (ou à ceux qui sont à leur charge) qui satisfont aux conditions d'admissibilité et de service et qui, à cause de leur âge ou d'une incapacité, sont incapables de subvenir à leurs besoins, d'après une forme d'examen de leur revenu.

Outre ces allocations, les bénéficiaires des AAC et des AGC peuvent avoir droit, dans des situations d'urgence, à des subventions en espèces dans le cadre du Programme du Fonds de secours grâce auxquels ils peuvent se procurer les soins de santé, les meubles, les vêtements et le logement dont ils ont besoin.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les allocations sont accordées et versées en vertu de la Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Partie XI de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils, dont l'application relève des Services aux anciens combattants du ministère des Affaires des anciens combattants.

BÉNÉFICIAIRES

Les chiffres relatifs au nombre de bénéficiaires des programmes des AAC et des AGC au cours des deux dernières années, et les projections pour 1985-1986, sont les suivants :

	Nombre de bénéficiaires (milliers)	Nombre d'anciens combattants admissibles (milliers)
1983-1984	84,2	377
1984-1985	88,3	336
1985-1986 (estimation)	87,0	324

Voici la ventilation des bénéficiaires de 1984-1985 :

	(milliers)
Anciens combattants	53,0
Veufs et veuves	34,7
Orphelins	0,6

COÛT DE LA PRESTATION DES SERVICES

Les dépenses engagées et les années-personnes affectées au titre des opérations et de l'administration liées à la prestation des services sociaux et de soutien de revenu sont les suivantes :

	Dépenses	Années-personnes		
	(millions $)	Opérations	Admin.	Total
1983-1984	33,2	450	398	848
1984-1985	35,2	458	406	864
1985-1986	23,6	295	261	556

La baisse apparente des dépenses et des années-personnes en 1985-1986 est due au rajustement fait entre les programmes sociaux et de soutien de revenu et les programmes des services de santé.

La ventilation des années-personnes affectées aux opérations entre les principales activités est la suivante :

	Décisions initiales	Tenue des comptes	Consultation	Consultation, autres programmes
1983-1984	78	192	52	45
1984-1985	75	189	50	31
1985-1986	78	182	48	19

DESCRIPTION

La prestation du Programme des allocations aux anciens combattants incombe aux Services aux anciens combattants du ministère des Affaires des anciens combattants. Adopté par le Parlement en 1984, le projet de loi C-39 s'est traduit par d'importants changements aux règles de décision et d'appel régissant l'application des programmes des allocations aux anciens combattants et des allocations de

guerre pour les civils. En octobre 1984, on a substitué aux autorités régionales des allocations aux anciens combattants (ARAA) un appareil de décision plus efficace et réceptif. Les directions générales régionales des Services aux anciens combattants sont devenues le premier niveau d'examen des appels interjetés suite aux décisions initiales. La procédure d'appel a été améliorée pour permettre au Bureau de services juridiques des pensions de représenter les clients lors des auditions tenues par la Commission des allocations aux anciens combattants.

Les grandes étapes de l'actuelle procédure de demande d'une allocation aux anciens combattants sont les suivantes:

L'ancien combattant se rend au bureau de district du ministère pour remplir lui-même, ou avec l'aide d'un conseiller, une formule de demande d'allocation. La demande est ensuite transmise au bureau régional des Services aux anciens combattants.

Une décision est rendue au sujet de la demande au bureau régional par un commis à l'admissibilité qui calcule le montant de l'allocation et communique la décision au demandeur.

On fait une vérification de toutes les demandes pour assurer l'uniformité et l'exactitude des décisions.

Le demandeur dispose de 60 jours pour user de ses recours s'il est insatisfait.

Si une décision favorable est rendue, le commis à l'admissibilité, sans attendre que le demandeur use ou non de ses recours, calcule le montant de l'allocation, et un versement est fait chaque mois au demandeur. (La Commission des allocations aux anciens combattants peut réexaminer et changer toute décision.)

Si le demandeur use de ses recours, le directeur général régional des Services aux anciens combattants étudie la décision initiale et fait part au demandeur de sa propre décision. (Il s'agit là d'une nouveauté; dans le passé, le processus d'examen relevait de la CAAC.)

S'il est toujours insatisfait, le demandeur, ou le Bureau des services juridiques des pensions en son nom, peut signifier par écrit son intention d'en appeler à la CAAC dans les 60 jours suivant la réception de la décision du Directeur général régional, et préparer un appel.

Au sein du ministère, les procédures relatives aux décisions concernant les allocations sont divisées en deux catégories, à savoir les "demandes" et les "réexamens"; la seconde catégorie englobe les demandes à l'égard desquelles le demandeur a usé de ses recours et, surtout, celles qui doivent être mises à jour parce que les circonstances ont changé. Les procédures relatives aux "réexamens" sont les mêmes que celles pour les "demandes".

Tout allocataire est tenu de faire part sans délai, par écrit, au ministère de tout changement dans son revenu, sa situation de famille, le nombre des personnes qu'il a à sa charge ou d'autres circonstances qui risquent d'influer sur le paiement de l'allocation. Les Services aux anciens combattants n'en assurent pas moins un suivi annuel auprès de certains clients pour voir si les renseignements contenus dans la banque de données à leur sujet sont toujours exacts et pour faire les corrections, s'il y a lieu.

Les lois disposent que les allocations sont indexées trimestriellement sur l'indice des prix à la consommation.

Cette tenue des comptes, y compris les réexamens, représente la principale tâche du personnel affecté au programme sociaux et de soutien du revenu des Services aux anciens combattants.

OBSERVATIONS

D'importants travaux sont en cours pour rationaliser l'administration du programme des AAC et des AGC, et harmoniser certaines composantes de l'examen du revenu avec le Programme du Supplément de revenu garanti. On compte uniformiser d'ici le 1er avril 1986 les définitions de revenu, de rémunération et d'année d'évaluation ainsi que les dispositions relatives au changement de situation.

Cette harmonisation des deux programmes permettra au ministère des Affaires des anciens combattants d'utiliser aux fins des ACC et des AGC les déclarations de revenus présentées au ministère de la Santé et du Bien-être social,

ce qui réduira les cas de chevauchement et les ingérences dans les affaires des clients et libérera des années-personnes qui pourront être redéployées pour satisfaire aux besoins entraînés par l'élargissement du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge.

La rationalisation de l'administration des programmes comprend les mesures suivantes :

permettre au demandeur d'envoyer sa demande par la poste au bureau régional, lui évitant ainsi d'avoir à se présenter à une entrevue préliminaire. Ceci ressemble à la méthode utilisée par le ministère de la Santé et du Bien-être social pour le programme du SRG;

encourager le bénéficiaire à communiquer directement avec le bureau régional plutôt qu'avec le bureau de district pour les mises à jour ordinaires.

Les relevés du nombre de demandes et des délais d'exécution moyens pour les ACC et les AGC ainsi que pour les fonds de secours révèlent les tendances suivantes :

	1983-1984	1984-1985	1985-1986 (estimation)
Nombre de demandes			
Demandes d'ACC et d'AGC	15 149	14 607	15 500
Réexamens de demandes d'ACC et d'AGC	69 687	85 789	65 000
Demandes de fonds de secours	6 879	7 354	7 300
Délais d'exécution Nombre moyen de jours (à la fin de l'année)			
Demandes d'ACC et d'AGC	32,4	30,8	-
Demandes de fonds de secours	20,0	11,5	-

Services de soins de santé

OBJECTIFS

Fournir aux anciens combattants et aux autres personnes admissibles des traitements médicaux, chirurgicaux et dentaires, des appareils de prothèse, des soins à domicile et les prestations du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge.

Fournir des services d'orientation aux anciens combattants qui éprouvent des difficultés d'adaptation face à l'évolution des conditions économiques et sociales, et offrir un niveau de service visant à aider les anciens combattants à vivre en autonomie le plus longtemps possible au sein de leur collectivité. En d'autres circonstances, fournir des soins en établissement, selon les besoins.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les services de soins médicaux sont fournis par la Direction générale des services aux anciens combattants du ministère, en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants et des divers règlements qui en découlent.

BÉNÉFICIAIRES

Les services de soins de santé sont offerts aux anciens combattants qui reçoivent des prestations pour une invalidité ouvrant droit à pension, et aux bénéficiaires d'allocations aux anciens combattants (AAC) et d'allocations de guerre pour les civils (AGC). Ces services sont également rendus à d'autres anciens combattants qui deviennent admissibles par leurs états de service et leur situation financière. Les personnes à charge ne peuvent recevoir les prestations liés aux soins de santé.

Le tableau suivant indique le nombre de bénéficiaires des services de soins de santé, à la fin des années 1983-1984, 1984-1985 et 1985-1986.

	1983-1984	1984-1985	1985-1986
Hôpital/établissements			
Lits du MAAC (nombre de patients)	1 179*	1 160	1 170
Lits des établissements extérieurs (nombre de patients)	5 100**	5 100	5 700
Bénéficiaires du PACA	2 924	5 516	7 201
Services d'orientation			
Évaluations effectuées	2 317	6 684	8 700
Entrevues/visites effectuées	39 937	38 000	37 500

* Nombre total de lits disponibles 1 305

** Comprend les bénéficiaires du PACA occupant dans les hôpitaux de leur choix des lits dont les frais sont assumés par le ministère.

COÛT DE LA PRESTATION DES SERVICES

Les coûts de fonctionnement et la dotation en années-personnes de chaque principal secteur de service (au cours des deux dernières années et projections pour 1985-1986) sont les suivants :

	1983-1984		1984-1985		1985-1986	
	milliers $	A.-P.	milliers $	A.-P.	milliers $	A.-P.
Hôpital et établissements du MAAC	44 228	1 144	45 945	1 192	47 361	1 192
Services de santé achetés	104 838	-	110 509	-	113 824	-
Foyers du ministère	4 954	159	5 286	163	5 395	160
Opérations des districts	19 444	445	19 925	435	31 237	599
Administration	8 441	250	8 650	245	13 650	337
	181 805	1 998	190 315	2 035	211 467	2 288

DESCRIPTION

La Direction générale des Services aux anciens combattants offre des services d'orientation et de traitement liés aux programmes de soins de santé suivants :

Services hospitaliers et soins en établissement

- hôpital du MAAC
- foyers d'accueil du MAAC
- lits des hôpitaux contractuels

Services de traitement

- libre choix du médecin
- médicaments
- soins dentaires : cliniques du MAAC
  libre choix du dentiste
- verres correcteurs et prothèses
- services ambulanciers/frais de déplacement
- services infirmiers
- services hospitaliers extérieurs

Programme pour anciens combattants qui avancent en âge

Soins à domicile et soins en établissement; soins infirmiers; préparation de repas; entretien ménager; entretien de parterres; soins infirmiers locaux minima, etc.

Les demandes en vue d'obtenir ces services sont faites auprès des conseillers du ministère et passent par les étapes suivantes jusqu'à ce que soit déterminé le niveau de service qui convient à chaque cas.

L'ancien combattant communique avec le conseiller ou visite ce dernier au bureau de district, ou le conseiller visite l'ancien combattant à sa résidence, et l'on procède alors à une vérification préliminaire et à une discussion des besoins de l'ancien combattant en matière de santé.

Le conseiller soumet l'ancien combattant à une entrevue et évalue le genre et le niveau de service requis. Les dossiers de l'ancien combattant sont vérifiés au moyen de la base de données afin d'établir l'admissibilité. On répond immédiatement aux simples demandes de

renseignements; les cas nécessitant des soins médicaux sont soumis à un groupe d'évaluation et d'examen composé du conseiller et d'un infirmier du bureau de district. La direction du bureau de district contrôle la qualité de l'évaluation et de la décision initiales.

À la discrétion du groupe d'évaluation et d'examen, ou à la suite du contrôle effectué par la direction du bureau de district, le cas peut être soumis à un groupe chargé des soins de santé, lequel comprend le conseiller, l'infirmier, un médecin et, au besoin, d'autres spécialistes. Le bureau régional contrôle la qualité de l'évaluation faite par le groupe chargé des soins de santé, et de la décision qu'il a prise.

Une décision fondée sur l'évaluation est prise à l'égard du niveau de service requis selon le point de vue de tous les spécialistes consultés, et on détermine les ressources requises. Le client est ensuite convoqué à une entrevue au cours de laquelle on le conseille au sujet de la décision, on prend des dispositions pour que l'ancien combattant puisse recevoir les services autorisés, et on fixe un rendez-vous de suivi en fonction de l'élément de risque. La banque de données est mise à jour.

Le conseiller suit son client aux intervalles fixés afin de surveiller l'évolution de son cas et les soins qui lui sont donnés.

OBSERVATIONS

Une nouvelle formule de prestation des services de santé a été mise en application pour l'évaluation des clients qui bénéficient du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge et qui sont soumis à la réglementation régissant les soins aux anciens combattants. Ce système devrait améliorer la qualité et la promptitude des décisions relatives à la prestation et au suivi des soins.

Bien que tous les établissements du ministère, sauf trois, aient été cédés aux provinces au cours des années 1960, des plans de construction d'un nouveau foyer près de l'hôpital de Sainte-Anne-de-Bellevue sont actuellement en cours d'élaboration afin de satisfaire aux besoins des anciens combattants en matière de soins infirmiers dans la région de Montréal.

Une étude interne a été effectuée pour déterminer s'il existe un moyen d'offrir le programme relatif aux médicaments de façon plus rentable et plus efficace. À la suite de l'expérience des provinces de l'Atlantique, où l'on a constaté que les services pouvaient être offerts de façon plus efficace si leur administration était confiée au secteur privé, des démarches ont été entreprises en vue de prendre le même genre de dispositions dans d'autres provinces. Entre-temps, le programme fait l'objet d'un examen en matière de systèmes et de l'informatisation.

En outre, l'amélioration de la prestation des services de soin de santé, que vise le ministère, peut également être examinée dans l'optique des délais d'exécution.

Les délais visés et réels permettent de mesurer l'efficacité du programme.

Services	Délai visé (jours)	1983-1984 Délai (jours) à la fin de l'année	1984-1985 Délai (jours) à la fin de l'année
Services d'orientation			
Réception des demandes	1-2		
Groupe d'évaluation et d'examen	5-20	21-52	32,9	38,9
Groupe chargé des soins de santé	15-30		
CCP (demandes/ rapports)	60	s.o.	40,0
Allocations de traitement	25	9,4	13,0
Frais de déplacement des anciens combattants	15	10,8	9,0

OPTIONS

À la lumière des progrès accomplis récemment afin d'améliorer la qualité du service, et comme le délai nécessaire à la prestation des services est acceptable, le Groupe d'étude n'a aucune autre option à proposer pour le moment.

SECTION 5

STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

Résumé et aperçu général

GÉNÉRALITÉS

À l'heure actuelle, cinq organismes, chacun ayant sa structure organisationnelle et ses effectifs, offrent des services aux anciens combattants, d'où une baisse de la qualité des services et des inefficacités administratives par rapport à l'ensemble du portefeuille.

Ces problèmes sont analysés ici, et un changement organisationnel est proposé afin d'éliminer, ou du moins de réduire, ces inefficacités tout en améliorant ou en maintenant la qualité des services à la clientèle.

BUREAUX RÉGIONAUX ET DE DISTRICT

Les structures régionales distinctes des Services aux anciens combattants, de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants, de la Commission canadienne des pensions et du Bureau de services juridiques des pensions font que dans de nombreuses localités, il y a jusqu'à quatre bureaux différents, même lorsque ceux-ci sont situés au même endroit. De même quelque 22 localités n'ont qu'un des quatre services, contre 15 qui disposent des quatre. Un "bureau tous services" améliorerait la qualité des services aux anciens combattants et réduirait les frais généraux vu les économies d'échelle qu'entraînent les grands bureaux. (La taille moyenne des bureaux est respectivement de 23, de 3, de 8 et de 5 personnes pour les Services aux anciens combattants, l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants (OEAAC), la CPP et le Bureau des services juridiques des pensions (BSJB).)

La structure régionale des Services aux anciens combattants est la plus considérable, tandis que celles de l'OEAAC, de la CCP et du BSJP sont plus restreintes et exécutent des fonctions plus spécialisées en plus de fournir un service de consultation dans leur secteur de compétence. Compte tenu de cette situation, les Services aux anciens combattants pourraienit absorber les fonctions de l'OEAAC et le soutien de la CCP. Cela donnerait un "bureau tous services" et libérerait quelque 44 années-personnes. (Le Bureau de services juridiques des pensions doit garder une évidente indépendance des autres services.)

DÉCENTRALISATION DES DÉCISIONS EN MATIÈRE DE PENSIONS D'INVALIDITÉ

Plus de 50 % des premières demandes sont finalement approuvées, mais de 20 à 25 % doivent à cette fin faire l'objet d'un ou de plusieurs appels. Compte tenu de l'arriéré de travail actuel, cela signifie des retards atteignant jusqu'à 18 mois avant qu'un ancien combattant ayant obtenu une décision favorable ne reçoive un paiement.

L'analyse de 100 appels favorables choisis au hasard montre que la présence de l'avocat et du requérant a été le facteur qui le plus souvent a entraîné le renversement des décisions. Il est donc permis de conclure que la prestation des services pourrait être améliorée si on autorisait la tenue d'auditions auxquelles assisterait l'avocat pour réexaminer les premières décisions lorsque le rejet initial découle du manque de preuves documentaires.

Actuellement, l'intervalle moyen entre les auditions est de quatre mois ou plus. La décentralisation des commissaires vers les régions permettrait de réduire le temps d'attente moyen entre les auditions, et d'assurer la présence de commissaires pour réexaminer les premières décisions défavorables. (Vu que la plupart des premières décisions font habituellement l'objet d'un appel, il se peut que la réduction du nombre d'appels soit minime durant les premières années).

CONSEIL DE RÉVISION DES PENSIONS

La révision des pensions exige actuellement environ 14 mois, même si le délai d'exécution visé est de six mois. De ces 14 mois, environ dix sont monopolisés par le Bureau de services juridiques des pensions et la Commission canadienne des pensions.

Une demande de dix années-personnes supplémentaires a été faite au Conseil du Trésor afin que puissent être traités les 1 300 appels présentement en cours. Si cette demande est approuvée et si le nombre d'appels se maintient, l'arriéré de travail sera éliminé et le délai d'exécution visé sera atteint d'ici 1986-1987.

La fusion des deux organismes d'appel (le CRP et la CAAC) pourrait être une mesure économique si le volume des appels suit la diminution naturelle du nombre d'anciens

combattants. Cette option aurait l'avantage de fournir un "bureau tous services" aux quelque 11 000 anciens combattants qui touchent et des allocations et des pensions, ainsi que de réduire les frais généraux qu'engendre un système d'appel complet.

COMMISSION DES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS

Étant donné la diminution du nombre d'allocataires et la nouvelle fonction d'examen du ministère à l'échelle régionale, la CAAC prévoit 300 appels de moins par année à compter de l'an prochain. La Commission se propose d'utiliser ses ressources pour entendre 1 100 cas par année en examinant tous les premiers refus et les décisions rendues au deuxième palier par le ministère, ainsi que les problèmes suscités par les décisions courantes.

Un contraste important entre la CAAC et le CRP a été relevé. Ce dernier lutte pour trouver des ressources en vue de réduire l'arriéré des appels, tandis que la CAAC applique des contrôles de la qualité pour utiliser ses ressources actuelles. On estime qu'il est excessif d'envisager, comme on le fait présentement, de consacrer 73 % des ressources à l'examen des décisions du ministère (dont 3 % sont erronées d'après un sondage préliminaire).

Il y aurait lieu de songer à la fusion des deux organismes d'appel (voir le CRP ci-dessus), ou à la limitation du rôle de la CAAC à l'audition de 300 appels et à l'examen d'un échantillon aléatoire des décisions du ministère. Cela permettrait la réaffectation de 10 à 15 années-personnes.

Fusion des bureaux régionaux et de district

OBJECTIF

Les organisations régionales et de district au sein du portefeuille ont pour but de situer le versement des prestations au niveau local, le plus près possible des bénéficiaires, afin d'offrir des services de haute qualité.

AUTORITÉ

L'établissement des bureaux régionaux et de district relève du ministre.

DESCRIPTION

Comme l'indique l'Appendice A, le portefeuille compte quatre organisations décentralisées: la structure régionale et de district des Services aux anciens combattants (37 bureaux et 1 398 années-personnes), la structure de district de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants (40 bureaux et et 139 années-personnes), la structure de district de la Commission canadienne des pensions (20 bureaux et 148 années-personnes), et le Bureau de services juridiques des pensions (19 bureaux et 92 années-personnes).

BÉNÉFICIAIRES*

Les bénéficiaires sont les anciens combattants canadiens et certains des Forces alliées, les anciens membres des Forces canadiennes du temps de paix, dans certains cas leurs survivants, certaines catégories de civils qui ont servi le Canada en temps de guerre, et d'autres groupes conformément à des accords spéciaux. Le nombre d'anciens combattants canadiens qui ont participé à l'une des deux guerres mondiales ou à la guerre de Corée s'élève à environ 734 000. Les bénéficiaires du portefeuille se trouvent au Canada ou à l'étranger, en particulier aux États-Unis.

* Il convient de noter que de nombreux anciens combattants sont bénéficiaires de deux ou de plusieurs de ces programmes auxiliaires et sont donc comptés plus d'une fois dans les totaux.

De ce groupe de clients, les bureaux régionaux et de district du portefeuille des Affaires des anciens combattants desservent :

88 500 allocataires;

3 000 prestataires conformément au Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (aide domestique, soins de santé de longue durée aux patients non hospitalisés, etc.);

6 200 anciens combattants dans des hôpitaux de soins de longue durée;

4 900 occupant un lit retenu par contrat et 1 300 un lit du ministère;

27 500 bénéficiaires de l'OEAAC; et

143 000 bénéficiaires d'une pension d'invalidité, et les personnes à leur charge ou leurs survivants.

DÉPENSES

La location des locaux régionaux et de district s'élève à 4 610 209 $. Les autres frais peuvent être groupés de la manière suivante :

	A.-P.	Frais/A.-P. (milliers $)	Frais/F&E (milliers $)
Services aux anciens combattants	1 398	35 020,4 $	6 315,5 $
Office de l'établissement agricole des anciens combattants (OEAAC)	139	3 937,5	546,9
Commission canadienne des pensions (CCP)	148	3 997,6	2 078,9
Bureau de services juridiques des pensions (BSJP)	92	2 782,4	74,1
TOTAL	1 777	45 737,9 $	9 015,4 $

OBSERVATIONS

Généralités

Avec ces structures régionales distinctes, on ne met pas un "bureau tous services" à la disposition des anciens combattants qui peuvent être admissibles non seulement à une pension d'invalidité, mais aussi aux allocations, aux services de santé ou aux prestations aux anciens combattants qui avancent en âge. Beaucoup d'anciens combattants doivent donc s'adresser à plusieurs conseillers de divers bureaux pour différentes prestations (par contre la United States Veterans Administration est entièrement intégrée à cet égard).

Services aux anciens combattants

La structure régionale des Services aux anciens combattants est la plus considérable et comporte deux paliers, à cause de l'envergure du contrôle et des questions de liaison locale. Les bureaux régionaux sont de bonne taille et gèrent bien leur charge de travail; ils utilisent des systèmes automatisés de traitement des données lorsqu'il y a lieu. Les bureaux de district traitent avec les bénéficiaires à titre personnel (la consultation est une activité importante); ils communiquent de l'information au bureau régional et reçoivent de celui-ci des décisions et des renseignements. Ce système pourrait facilement absorber les fonctions de l'Office de l'établissement agricole des anciens combattants (OEAAC) et le soutien de la CCP.

Office de l'établissement agricole des anciens combattants (OEACC)

La structure de l'OEAAC s'élimine graduellement. Il s'agit d'une petite organisation très dispersée; les économies éventuelles découleraient d'une baisse de la charge de travail plutôt que de l'intégration de l'Office à la structure régionale. Les prestations prévues par la loi ont déjà été accordées; celle-ci n'autorise plus l'octroi de prestations et la dissolution graduelle de l'Office est prévue. Cet élément du programme qui est en voie de disparition ne justifie peut-être plus le maintien d'une organisation régionale distincte, et il serait possible de transférer les responsabilités conférées par la loi et les années-personnes requises aux bureaux de district du ministère d'ici la disparition de l'Office.

Commission canadienne des pensions (CCP)

La fonction des bureaux de district de la CCP se limite aux examens médicaux exigés pour les demandes de pension, au suivi des pensionnés, et à quelques services de consultation (le ministère dispense en fait environ 60 % de ces services pour le compte de la CCP). Étant donné que dans toutes les villes qui comptent un bureau de la CCP, il y a aussi un bureau du ministère, il serait possible de transférer les responsabilités des bureaux de district de la CCP et les années-personnes requises aux bureaux de district du ministère.

Cette rationalisation exigerait que le ministère offre des services à la CCP et permettrait des économies d'échelle. Essentiellement, le ministère fournirait un service à la CCP dans ses bureaux régionaux et de district. Le regroupement des médecins examinateurs de la CCP et des conseillers du ministère dans les bureaux de district de ce dernier permettrait la réaffectation de 44 années-personnes : 24 postes de directeurs et de gestionnaires de même qu'un poste de secrétaire et un poste de commis de chaque bureau.

Bureau de services juridiques des pensions (BSJP)

Conformément à la loi, les avocats doivent entretenir une relation "avocat-client" avec les requérants; ils doivent se dissocier, dans les faits et en apparence, de la Commission canadienne des pensions et du ministère. Néanmoins, sauf à London, les services du BSJP sont situés au même endroit que les bureaux de district de la CCP ou du ministère. Cela ne présente aucune difficulté puisque les anciens combattants ne font généralement pas beaucoup la distinction entre les divers éléments du portefeuille.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage l'une des deux mesures suivantes, ou les deux :

- intégrer la structure de districts de l'OEAAC à la structure régionale et de districts du ministère;

- intégrer les bureaux de district de la CCP à ceux des Services aux anciens combattants afin de constituer un "bureau tous services" et de réaffecter 44 années-personnes.

BUREAUX RÉGIONAUX ET DE DISTRICT
PORTEFEUILLE DES AFFAIRES DES ANCIENS COMBATTANTS (1984-1985)

Localité	Services aux anciens combattants A.-P.	OÉAAC A.-P.	CCP A.-P.	BSJP	A.-P. par bureau régional et de district	Loyer annuel
St-Jean (T-N)	(sous-région) 44*	région 21	5	3*	73	163 584 $
Cornerbrook	7				7	24 655
Charlottetown	11*	1*	4	2.5*	18.5	
Halifax	région 117 district 41*	1*	10	8*	60/117	394 949
Truro		1			1	4 442
Sydney	11*	1*			12	65 981
St-Jean (N-B)	28	2	6*	6*	42	191 528
Moncton		1			1	4 373
Campbellton	11				11	29 222
Québec	région 108, district 27*	1*	4	5*	37/108	111 756
Montréal	51*	district 6* région 1*	13	12*	83	20 650
Sherbrooke	7				7	18 220
Hull		1			1	
Gatineau	7				7	17 878
Toronto	région 215 2 districts 67*		11	5*	83/215	56 814
Ottawa	40*	1*	9	6*	56	180 965
Peterborough	14*	district 3*	1**			51 927
Willowdale		région 31* district 3*			3/31	891 302
Brampton	12				12	61 009
Thunder Bay	7*	1*			8	23 599
Windsor	11				11	50 085
North Bay	15*	2*	1**	3*	21	2 088
Barrie		1*			1	4 658
Hamilton	26*	1*	10	3*	40	171 823
Belleville		1*			1	2 888
London	34*	1*	11	7.5	53.5	37 925
Chatham		1*			1	5 404
Welland		1*			1	2 817
Guelph		1*			1	6 971
Kingston	10		8	1.5*	19.5	57 936
Winnipeg	région 124, district 37*	district 4*	11	4.5*	56.5/124	366 289
Brandon	8*	1*			9	19 394
Saskatoon	18	région 25* district 4*	1**	1.5	49.5	185 198
Swift Current		1			1	2 880

Regina	20*	1*	6	3*	30	144 555
Yorkton		1			1	4 841
Calgary	29		6	3,5*	38,5	230 678
Edmonton	28*	1*	6	4*	39	165 170
Red Deer		1			1	3 260
Lethbridge		1			1	
Wainwright		1			1	3 017
Vancouver	région 108 district 55*	district 9*	20	8*	92/108	123 816
Victoria	28*	1*	5	5*	39	149 960
Penticton	14	1*			15	48 546
Prince George	8				8	24 441
Chilliwack		1			1	4 212
Kamloops		1			1	4 254

Nombre de bureaux	37	40	20	19	116	Location des bureaux: 4 135 960 $
A.-P.	1 398	139	148	92	1 777	En plus, 4 petits bureaux 24 249 $
Traitements et salaires (000's)	35 020,4	3 937,5	3 997,6	2 782,4	45 737,9	Coût global des locaux: 4 160 209 $
F & E (000's)	6 315,5	546,9	2 078,9	74,1	9 015,4	

* Indique qu'il y a un certain partage du local avec un autre bureau du portefeuille; certains de ces bureaux sont temporaires affectés à des fins spéciales.

** Bureaux auxiliaires.

Décentralisation des décisions relatives aux pensions d'invalidité

OBJECTIF

S'assurer que les décisions concernant l'admissibilité à une pension d'invalidité sont rendues avec célérité et équité.

DESCRIPTION

Actuellement, la Commission canadienne des pensions tranche les questions d'admissibilité à une pension d'invalidité de la manière suivante :

Les premières demandes sont traitées à Charlottetown et un commissaire rend une décision. Environ 30 % de ces demandes sont approuvées. Ni l'ancien combattant ni son avocat ne comparaissent à ce stade.

Après la décision, de 55 à 65 % des premières demandes font l'objet d'un appel auprès d'un comité d'examen ou d'évaluation composé de deux ou trois commissaires, qui se réunit au bureau de district du ministère le plus proche. Environ 35 % des appels sont reçus. Normalement, l'ancien combattant et son avocat comparaissent devant le comité d'examen ou d'évaluation.

Après la décision d'appel, environ 33 % des appels (20 % des demandes) sont soumis au Conseil de révision des pensions. Environ 17 % de ces seconds appels, ou 3 % des premières demandes, sont reçus par le CRP.

OBSERVATIONS

Environ 50 à 55 % de toutes les premières demandes sont finalement approuvées, mais de 20 à 25 % exigent un ou plusieurs appels. Cela signifierait des retards de deux à trois mois au moins si le délai d'exécution visé était atteint, mais actuellement, ces retards additionnels vont jusqu'à 18 mois.

Un échantillon de 100 dossiers choisis au hasard, qui représentent 157 décisions rendues par des comités d'examen, et dont 111 ont été reclassifiées comme favorables, a fait l'objet d'une analyse. Celle-ci a montré que la majorité de ces changements de décision pouvaient être attribués à un ou

plusieurs, et généralement à plusieurs, facteurs qui étaient clairement exposés ou sous-entendus dans les décisions écrites des commissaires, à savoir :

Facteurs	Incidence
Éléments de preuve présentés en personne par le requérant	54
Présentation par l'avocat	38
Présentation de nouveaux éléments de preuve et d'autres témoignages	37
Préférence d'une opinion médicale du secteur privé	12
Première décision trop influencée par l'opinion médicale de la CCP	19
Différente interprétation	24
Autres	5

Il convient de noter que l'incidence de tous les facteurs excède le nombre de dossiers examinés parce que toutes les décisions favorables reposent souvent sur deux ou plusieurs de ces facteurs. Toutefois, dans 85 % des cas, un ou plusieurs des trois premiers facteurs ont influé sur la décision favorable.

Il est permis de conclure que si l'avocat avait eu la possibilité de présenter le point de vue de son client en personne au stade de la première décision, et que si le client avait été présent pour répondre aux questions, toutes ces demandes auraient été approuvées et il n'aurait pas été nécessaire d'interjeter appel.

Une analyse des auditions d'appel montre qu'aux 32 endroits où ont lieu des auditions, la fréquence de celles-ci était la suivante :

Nombre d'endroits	Fréquence
2	Tous les mois
4	De un à deux mois
7	De deux à trois mois
7	De trois à six mois
4	De six à 12 mois
8	12 mois ou plus
Total 32	

L'intervalle moyen entre les auditions est de quatre mois. Un appelant peut devoir attendre en moyenne jusqu'à quatre mois à partir du moment où son dossier est prêt. Toutefois, compte tenu de l'arriéré de travail actuel, il arrive souvent que des cas ne soient pas entendus au cours d'une session et que les appelants aient à attendre quatre autres mois (ou plus).

OBSERVATIONS

La prestation des services pourrait être grandement améliorée si on autorisait l'avocat à comparaître au stade de la première décision pour les cas difficiles à trancher.

La décentralisation des commissaires vers les régions permettrait le réexamen en personne des premières décisions et l'audition des appels dans un intervalle maximum de deux mois.

Il y aurait lieu de faire une étude pour voir si les données supplémentaires présentées en personne pourraient être recueillies par le personnel du bureau de district plutôt que par un commissaire. Cela éliminerait le besoin d'organiser une audition "en personne" devant un commissaire.

Conseil de révision des pensions (CRP)

OBJECTIF

Faire en sorte que les anciens membres admissibles des Forces armées, certains civils ou les personnes à leur charge bénéficient de tous les avantages conférés par la Loi sur les pensions et les lois connexes.

DOCUMENTS HABILITANTS

Le mandat du Conseil de révision des pensions concernant l'admissibilité aux pensions, le montant des prestations et l'interprétation des lois relatives aux pensions lui est confié par les articles 75 à 81 de la Loi sur les pensions et par des lois connexes.

DESCRIPTION

Créé en 1971, année où la Loi sur les pensions a été remaniée, le Conseil de révision des pensions est un organisme fédéral indépendant qui relève du Parlement par l'entremise du ministre des Affaires des anciens combattants.

Toute décision d'un comité d'examen ou d'évaluation de la Commission canadienne des pensions peut faire l'objet d'un appel auprès du Conseil de révision des pensions. Ce dernier a le pouvoir de trancher sur toute question de droit ou de fait relative à l'admissibilité d'une personne en vertu de la loi. Ses décisions sont sans appel et exécutoires. Le Conseil a aussi le mandat d'interpréter la Loi sur les pensions.

Le nombre décroissant d'anciens combattants entraînera une baisse de la charge de travail du Conseil de révision des pensions. Cette baisse sera compensée en partie par le nombre croissant de demandes provenant de survivants d'anciens combattants ou d'anciens membres des Forces armées.

Avec les quatre membres et les six employés qui s'ajouteront au Conseil en 1985-1986, celui-ci pourra accroître le nombre d'auditions et de décisions bien au-delà du nombre de nouveaux appels qu'il recevra au cours de la même période. L'arriéré actuel devrait donc être réduit de moitié avant la fin de l'exercice 1985-1986. Le tableau ci-dessous décrit la tendance de la charge de travail enregistrée au cours de la présente décennie.

	80-81	81-82	82-83	83-84	84-85	85-86	86-87	87-88
Nouveaux appels		1241	1251	1715	1694	1500	1500	1500
Retrait		37	21	27	22	-	-	-
Auditions		1937	1528	1335	1595	2132	1729	1500
Décisions		SO	1450	1250	1353	2000	1800	1500
Reste	1956	1223	925	1278	1355	723	494	494

Actuellement, l'examen des pensions prend environ 14 mois, même si le délai d'exécution visé est de six mois. Le processus comprend l'intervalle entre la réception de l'avis d'appel et l'envoi de la lettre de décision à l'appelant. De ces 14 mois, près de dix échappent au contrôle du Conseil de révision des pensions puisqu'ils sont essentiellement monopolisés par la Commission canadienne des pensions et le Bureau de services juridiques des pensions. Les formalités qui prennent le plus de temps sont la gestion des dossiers, la recherche juridique, l'établissement du calendrier des auditions et la rédaction des décisions.

Dans la présentation des questions mettant en cause les réclamations de pension d'invalidité, et dans les décisions rendues à cet égard, les employés et les membres du Conseil doivent examiner toutes les circonstances de l'affaire et tous les éléments de preuve disponibles, et en tirer des conclusions sur le lien entre l'invalidité constatée lors d'un examen médical et les conditions du service militaire de l'ancien combattant. Il importe grandement d'établir les faits et de soupeser la preuve en cause, en particulier dans les cas d'admissibilité. On a recours aux précédents dans environ 20 % des dossiers.

BÉNÉFICIAIRES

Depuis 1980, de 1 200 à 1 700 personnes par année ont interjeté appel auprès du CRP. Depuis sa création, le Conseil a été saisi de quelque 14 250 appels.

DÉPENSES

Les dépenses réelles en 1984-1985 se sont élevées à 930 000 $ et à 22 années-personnes. En 1985-1986, le Budget

principal prévoit des dépenses de 1,2 million de dollars et 25 années-personnes, mais ces chiffres pourraient être supérieurs si le Conseil du Trésor autorise les quatre autres nominations du gouverneur en conseil et les six employés de soutien supplémentaires demandés par le Conseil.

OBSERVATIONS

Ces derniers mois, le nombre d'appels a été deux fois plus élevé qu'en temps normal. Si cette tendance se poursuit, la réduction de l'arriéré pourrait prendre plus de temps que prévu, même avec les nouvelles ressources approuvées récemment.

Au cours des deux dernières années, le taux de décisions favorables rendues à la suite d'appels était d'environ 18 %. Toutefois, ce taux a doublé récemment.

Il est difficile d'évaluer comment des améliorations au stade de la présentation de la première demande et à celui des comités d'examen et d'évaluation pourraient se répercuter sur le nombre d'appels, puisque les admissibilités partielles peuvent faire l'objet d'appels à un palier supérieur.

Grâce à de nouvelles ressources, le Conseil envisage de réduire le délai d'exécution de quatre mois entre la réception de l'avis d'appel et la lettre de décision à l'appelant. On s'efforce en ce moment d'accélérer l'examen et la rédaction des décisions et d'augmenter le nombre d'auditions.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande qu Groupe de travail que le gouvernement étudie les options suivantes :

Statu quo

Tant que la charge de travail demeurera inchangée, les services s'amélioreront avec le niveau prévu des ressources. Une fois que l'arriéré actuel aura été réduit à un niveau acceptable, les ressources futures du Conseil pourront être fixées en fonction du nombre d'appels. Si la charge de travail ultérieure suit la baisse naturelle du nombre d'anciens combattants, des ressources deviendront excédentaires à ce palier

d'appel, ce qui engendrerait, au fil du temps, une certaine économie de ressources.

Fusion

La fusion du Conseil avec la Commission des allocations aux anciens combattants pourrait être envisagée car la charge de travail des deux organismes diminuera en fonction de la baisse du nombre d'anciens combattants. Il s'agirait de maintenir en place un organisme viable qui soit consacré et identifié au processus d'appel des anciens combattants, tout en réalisant des économies sur le plan administratif au fur et à mesure que la charge de travail décroît. Les membres ou les employés du Conseil ne devraient avoir aucune difficulté particulière à comprendre le concept et des allocations et des pensions. Un conseil fusionné voudrait sans doute examiner les avantages et les coûts du processus d'examen qui existe à l'heure actuelle pour les allocations. La fusion aurait l'avantage de mettre en place un "bureau tous services" pour les quelque 11 000 anciens combattants qui reçoivent présentement une allocation et une pension. Il y aurait lieu de porter une attention toute particulière au moment et à la présentation du changement d'organisation.

Commission des allocations aux anciens combattants (CAAC)

OBJECTIF

Offrir un tribunal d'appel et d'examen aux anciens combattants et aux personnes à leur charge qui estiment qu'on leur a refusé à tort des avantages en vertu de la Loi sur les allocations aux anciens combattants et de la Partie XI de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils et conseiller le ministère des Affaires des anciens combattants.

DOCUMENT HABILITANT

Le cadre juridique dans lequel la Commission exerce ses fonctions est prescrit par la Loi sur les allocations aux anciens combattants, le Règlement sur les allocations aux anciens combattants et la Partie XI de la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils.

DESCRIPTION

La CAAC est principalement chargée de jouer le rôle de tribunal d'appel auprès des allocataires et des requérants s'estimant lésés, d'examiner les décisions du ministère pour s'assurer qu'elles sont conformes à l'objet de la loi et que celle-ci est appliquée uniformément au Canada, et de conseiller le ministre sur le Règlement tombant sous le coup de la Loi sur les allocations aux anciens combattants. La Commission publie aussi périodiquement des décisions constituant des précédents qui servent à élargir continuellement la jurisprudence relative aux allocations et à guider le ministère dans ses décisions.

Les membres de la Commission sont servis par une organisation ayant à sa tête un directeur général. Celle-ci a comme principales fonctions d'analyser les dossiers ouverts à la suite d'un appel interjeté par un ancien combattant ou d'un examen de décisions antérieures par un agent, et de tirer tous les renseignements pertinents pour les soumettre à l'examen des membres de la Commission. Elle est appuyée à cette fin par des services de recherche, d'administration et de soutien.

Conformément aux récentes modifications législatives, un nouvel examen a été institué au niveau du ministère. Les clients insatisfaits feraient d'abord une demande d'examen officiel au directeur régional des Services aux anciens

combattants avant d'interjeter appel auprès de la CAAC. Ces modifications auront pour effet de réduire considérablement le nombre d'appels dont sera saisie la Commission.

La Commission envisage de revitaliser ses activités d'examen. Elle se penchera sur tous les dossiers de requérants dont la demande d'allocation a été refusée, ainsi que sur tous ceux confiés à l'examen du directeur régional. Elle examinera en outre un certain nombre de décisions courantes. La Commission est d'avis que ces pratiques rendront le plus justice à tous les requérants.

En vertu de ce régime, le niveau actuel des ressources devra être maintenu malgré la baisse du nombre d'appels, la diminution prévue du nombre d'allocataires et la valeur globale des paiements des allocations, et enfin la perspective d'une harmonisation plus étroite avec le régime des prestations de Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément de revenu garanti (SRG).

La majorité des dossiers exigeant l'analyse des employés et les décisions des membres de la Commission concernent des questions d'interprétation lorsque la Loi est nébuleuse (comme par exemple la définition des théâtres de guerre) ou la façon dont la loi a été appliquée (par exemple, la façon d'appliquer l'examen du revenu ou le bien-fondé du remboursement d'un paiement en trop).

La Commission a déterminé qu'un délai d'exécution moyen de 60 jours par dossier est un objectif raisonnable. En 1984-1985, les délais d'exécution moyens étaient de 82 jours. Aucun arriéré de travail n'est enregistré dans le système. La CAAC estime que cet état de choses est en grande partie attribuable aux précédents qu'elle a créés et au contrôle qu'elle exerce.

On prévoit quelques 400 appels à la CAAC en 1985-1986 et ensuite 300 par année jusqu'en 1990-1991. La Commission a la capacité d'entendre environ 1 100 appels par année. La différence entre cette capacité et les appels interjetés servira à revoir les demandes refusées au premier palier du ministère et en appel au palier régional. Toute capacité de travail en sus serait utilisée pour un ré-examen des annulations et réductions d'allocations décidées normalement par le ministère.

BÉNÉFICIAIRES

De juillet 1976 à mars 1985, la CAAC a reçu environ 4 047 demandes d'appels. Elle a traité 11 643 dossiers durant cette période (y compris les appels, les ré-examens, etc.).

DÉPENSES

Les dépenses prévues pour 1984-1985 s'élèvent à 1,6 million de dollars et à 35 années-personnes autorisées.

OBSERVATIONS

Il semble que la fusion des deux organismes d'appel pour anciens combattants (la CAAC et le CRP) ne présenterait pas de grandes difficultés. Leurs fonctions se ressemblent sur le plan de l'analyse, de la recherche, de l'administration et des services de soutien. La CAAC a une fonction d'examen qui lui est propre. La portée et la complexité des dossiers ne sembleraient pas exiger des connaissances ou des qualifications particulièrement spécialisées au chapitre de leur préparation ou de leur audition.

La fusion des deux organismes aurait pour effet d'assurer l'efficacité administrative, alors que la charge de travail diminue inévitablement, grâce aux "économies d'échelle" réalisées au niveau des décisions et des groupes de soutien qui donnent effet à ces décisions. Elle permettrait de conserver le processus d'appel et d'obtenir en même temps une réduction appropriée de la taille des deux organismes.

La CAAC a recommandé la fusion des deux organismes d'appel pour anciens combattants.

Un contraste important entre la CAAC et le CRP a été relevé. Le CRP s'efforce de trouver les ressources nécessaires pour réduire l'arriéré de travail au niveau des appels, tandis que la CAAC applique des contrôles de la qualité pour utiliser ses ressources actuelles.

Il y a lieu d'établir des niveaux acceptables d'examen à des fins de planification et de contrôle. La CAAC envisage de vérifier tous les refus du ministère à la première demande et au premier palier d'examen. Une récente étude pilote sur les refus du ministère à la première

demande révèle un taux d'erreur d'environ 2,72 %. Consacrer 73 % des ressources pour corriger moins de 3 % des décisions semble excessif. Un échantillon prélevé au hasard permettrait de calculer le taux d'erreur, et le ministère serait alors tenu de prendre les mesures qui s'imposent.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement étudie les options suivantes :

Statu quo

Au fur et à mesure que le nombre d'appels décroîtra, la Commission consacrera plus de ressources aux ré-examens. Toutefois, la loi du rendement décroissant s'appliquera de plus en plus à mesure que les frais administratifs augmenteront par rapport à la valeur des rajustements qui s'ensuivent. Il sera difficile d'établir les nouveaux services proposés parce qu'on ne pourra tirer avantage d'une réaffectation des ressources internes.

Dissolution graduelle

L'une des options est d'établir un plan à long terme de dissolution graduelle de la CAAC. Celle-ci pourrait continuer de rendre des décisions relativement aux appels dans le délai de 60 jours actuellement visé, tout en réservant suffisamment de ressources pour revoir des dossiers à partir, non pas d'un examen exhaustif de toutes les décisions du ministère en matière d'allocations, mais bien d'un échantillonnage de problèmes possibles. D'après une estimation sommaire, on pourrait économiser jusqu'à 15 années-personnes en moins de trois ans. Des économies proportionnelles seraient réalisées au chapitre des frais de fonctionnement.

Fusion

La fusion des deux organismes d'appel pour anciens combattants, soit la Commission des allocations aux anciens combattants (CAAC) et le Conseil de révision des pensions (CRP) est chose possible. D'ailleurs, si on le juge à propos, l'organisme issu de cette fusion pourrait se voir confier des responsabilités en matière

d'appels pour tous les programmes et services offerts aux anciens combattants. Un organisme de ce genre devrait pouvoir protéger le principe du recours, caractéristique essentielle du programme des anciens combattants, et permettre au gouvernement de fournir de façon ordonnée un programme efficace. Il faudrait soigneusement choisir le moment d'effectuer une telle fusion.

SECTION 6

CADRE JURIDIQUE

OBJECTIF

Le cadre juridique régissant le portefeuille définit l'admissibilité aux prestations, établit les niveaux de ces prestations, définit les responsabilités administratives et, dans une certaine mesure, prescrit les modalités de distribution de ces prestations.

AUTORISATION

L'appendice A dresse la liste des lois et règlements qui régissent l'existence et le fonctionnement du ministère proprement dit, de la CCP, de la CAAC, du CRP et du BSJP. En outre, des décrets du conseil régissent la nomination de certaines personnes et les activités de la CCP. Sur le plan des activités de la CCP, deux décrets revêtent une importance particulière : l'un, émis en 1964, autorise le gouverneur en conseil à désigner des secteurs de service spécial, et l'autre, codifié en 1981, désigne effectivement ces secteurs de service spécial. Il convient de signaler que le théâtre de guerre de Corée est désigné par ce dernier décret et par la Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants et non par la Loi sur les pensions comme c'est le cas pour les deux guerres mondiales.

DESCRIPTION

L'appendice B répartit en quatre groupes les 27 lois du Parlement qui régissent le portefeuille : pensions, allocations et indemnités, prestations de réadaptation, et, autres questions connexes.

Le processus actuellement prescrit par la loi à l'égard des décisions en matière de pensions est lourd car il comprend : la présentation d'une demande, une décision, et un premier appel interjeté auprès d'un comité d'examen (qui peut attribuer un facteur d'aggravation lorsqu'il rend une décision favorable) ou d'un comité d'évaluation, ou des deux. Au premier palier d'appel, pour plusieurs raisons, le requérant peut avoir à faire deux présentations simultanées et distinctes : l'une à l'intention du comité d'examen au sujet du facteur d'aggravation et l'autre au comité d'évaluation pour une hausse de degré d'invalidité.

Dans le portefeuille, le CRP est le dernier recours pour les pensions, mais sa décision peut être mise en cause par la Cour fédérale qui, dans ces cas, retourne les dossiers au CRP avec un sommaire des lacunes et une demande d'en refaire l'examen.

La Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants donne ses pouvoirs au Ministère et autorise le gouverneur en conseil à approuver les règlements proposés par le ministre à des fins diverses, dont :

diriger et gérer les diverses installations et institutions;

prescrire les genres de traitement et de formation;

prescrire le niveau des paiements, des indemnités et des allocations aux personnes visées par la Loi, ainsi qu'aux survivants et aux personnes à charge; et

conclure des ententes de réciprocité avec d'autres pays.

La Loi sur les allocations aux anciens combattants prescrit l'admissibilité aux allocations destinées aux anciens combattants et le montant de ces allocations; elle prescrit en outre les modalités détaillées du rajustement trimestriel des allocations. Le projet de loi C-39, adopté en 1984, modifiait la Loi sur les allocations aux anciens combattants, la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils et la Loi sur la sécurité de la vieillesse dans le but d'offrir des prestations additionnelles aux survivants et aux personnes à charge et de donner au régime la souplesse nécessaire à l'harmonisation des prestations avec celles de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément du revenu garanti (SRG).

Les lois du Parlement en vertu desquelles la Commission des allocations aux anciens combattants rend ses décisions sont la Loi sur les allocations aux anciens combattants et la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils.

BÉNÉFICIAIRES

Le Canada compte environ 700 500 anciens combattants, survivants et personnes à charge dont l'admissibilité à une pension d'invalidité est régie par les lois et les

règlements y afférents, tout comme les montants de ces pensions. Près de 140 000 anciens combattants ou leurs survivants et personnes à leur charge reçoivent une pension ou ont reçu une indemmité au lieu d'une petite pension.

Il y a environ 550 000 anciens combattants, survivants et personnes à charge âgés de 60 ans ou plus. Quelque 80 000 d'entre eux reçoivent une allocation.

DÉPENSES

Le cadre juridique actuel régit le coût des prestations autorisées et versées, mais non celui de la mise en oeuvre du programme (surtout le coût en années-personnes). Le cadre juridique régit donc les dépenses suivantes (en millions de dollars) :

Pensions d'invalidité	671
Allocations	454
Services de santé	180
Prestations d'établissement agricole	2
Programmes spéciaux	9
TOTAL	1 316

OBSERVATIONS

Le cadre juridique a évolué au fil des années pour répondre, au fur et à mesure qu'ils se présentaient, aux besoins créés par le service en temps de guerre. Il se compose donc d'une mosaïque de lois, de décrets et de règlements, ce qui crée certaines difficultés.

La Commission canadienne des pensions

La Loi sur les pensions nomme le "Ministre" (le ministre des Affaires des anciens combattants ou un autre ministre désigné à cette fin), mais celui-ci n'a pas de responsabilités particulières. C'est plutôt au président de la Commission que sont conférés les responsabilités et les pouvoirs.

Depuis sa création, la CCP a généralement rendu ses décisions suivant trois degrés de générosité correspondant à des groupes jugés méritants dans l'ordre décroissant suivant : les anciens combattants qui ont servi sur un théâtre de guerre, les anciens combattants qui n'ont pas servi sur un théâtre de guerre, et les anciens membres des

Forces canadiennes qui ne sont pas des anciens combattants. Les lois sont plutôt ambiguës à propos de ces différences de générosité et la CCP a cherché, dernièrement, à faire preuve de la même générosité envers tous. Notamment, cela a entraîné des décisions de la CCP et une décision de la Cour fédérale accordant une pension d'invalidité à un membre des Forces armées après que celui-ci se fût blessé dans des activités sportives extérieures au service, ceci parce que les militaires sont tenus de maintenir leur condition physique à un niveau élevé.

L'article 57 de la Loi sur les pensions, qui traite de l'invalidité exceptionnelle, est jugé ambigu (rapport Marin).

La Loi sur les pensions prescrit en détail le processus décisionnel, ce qui impose une rigidité administrative. Afin de trouver une solution, le Groupe d'étude de la procédure applicable aux pensions, du ministère des Affaires des anciens combattants, se penche sur 42 suggestions pour modifier la loi. Si seulement la moitié de ces suggestions étaient acceptées, elles exigeraient une refonte de la loi.

La Loi sur les pensions régit quelques prestations qui tombent aussi intégralement sous le coup d'autres lois, à savoir les prestations de maladie terminale et d'inhumation.

Le Conseil de révision des pensions et la Commission des allocations aux anciens combattants

Le CRP et la CAAC sont soumis à des lois différentes et les deux organismes sont chargés d'interpréter ces lois; notamment, le CAAC a fait des interprétations qui définissent des théâtres de guerre. Comme il s'agit de deux organismes distincts, leurs interprétations et le genre de précédents qu'ils créent pourraient différer. Le CRP est régi par la loi sans relever de l'autorité du ministre, tandis que l'article 30 de la Loi sur les allocations aux anciens combattants assujettit expressément la CAAC à l'autorité ministérielle (pour l'administration seulement).

Plusieurs décisions du CRP et de la CAAC ont été soumises à la Cour fédérale qui a créé des précédents au sujet d'au moins deux dossiers. Les deux organismes d'appel ont aussi créé des précédents, notamment dans leurs interprétations de ce qui constitue des théâtres de guerre.

Le Conseil de révision des pensions n'est pas tenu de donner ses motifs lorsqu'il refuse une demande de modification d'une décision et use de ce privilège dans un nombre considérable de cas, au détriment des appelants.

Allocations

Au chapitre des allocations aux anciens combattants, on juge généralement que la loi autorise le Ministre à n'édicter des règlements que sur avis conforme de la Commission des allocations aux anciens combattants. Il s'agit là d'une disposition des plus inhabituelles qui empêche le ministre de coordonner pleinement le fonctionnement des divers éléments de son portefeuille.

Loi sur les terres destinées aux anciens combattants

On envisage de modifier cette loi afin de mieux reconnaître le droit des conjoints lorsque la propriété fait l'objet d'un contrat de vente.

Généralités

La multitude de lois qui régissent l'octroi de prestations aux anciens combattants et à d'autres personnes crée beaucoup d'incertitude, notamment dans les cas limites. La préparation et la défense de ces dossiers sont donc longues, et le service aux requérants est plus lent qu'il ne faut.

Plusieurs lois prescrivent des modalités détaillées qui restreignent la marge de manoeuvre nécessaire pour s'adapter à l'évolution de la situation et des besoins des anciens combattants qui avancent en âge. Ainsi, la Loi sur les pensions, la Loi sur les allocations aux anciens combattants, la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils, la Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre et la Loi sur la réadaptation des anciens combattants comprennent des tableaux de prestations exprimées en montants d'argent. De plus, la Loi sur les pensions prescrit des modalités pour les premières demandes et les appels devant un comité d'examen. En général, des prescriptions aussi détaillées se retrouvent dans des règlements.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le ministre des Affaires des anciens combattants envisage d'exiger que le Conseil de révision des pensions expose ses motifs lorsqu'il refuse une demande de modification d'une décision et que le gouvernement envisage d'autoriser des modifications législatives afin de réaliser un ou plusieurs des objectifs suivants :

a. conférer au ministre des Affaires des anciens combattants la charge de voir à l'application de la Loi sur les pensions relativement à son autorité administrative sur la CCP et le CRP, tout en leur laissant pleine autonomie décisionnelle.

b. éliminer la possibilité d'interpréter la loi de différentes manières, à savoir si plusieurs degrés de générosité fondés sur divers types de service militaire sont autorisés;

c. clarifier la loi au chapitre de l'admissibilité des membres actuels des Forces armées à des pensions d'invalidité en raison d'activités qui ne sont pas directement reliées au service militaire;

d. clarifier l'article 57 de la Loi sur les pensions (au sujet des degrés exceptionnels d'invalidité) comme l'a recommandé le comité Marin;

e. veiller à ce que les lois pertinentes, en particulier la Loi sur les pensions, n'énoncent pas de modalités administratives qui sont plutôt du ressort des règlements;

f. s'assurer que les deux chevauchements actuels dans les lois au chapitre de l'admissibilité aux prestations soient éliminés;

g. autoriser la fusion des comités d'examen et d'évaluation;

h. s'assurer que les définitions, en particulier celles des théâtres de guerre (qui ainsi se rapportent à l'admissibilité) soient claires et conséquentes dans toutes les lois pertinentes;

i. s'assurer que la loi ne prévoit aucune restriction à la prérogative du ministre d'obtenir l'avis de toute source extérieure à l'élément de son portefeuille qui est essentiellement concerné;

j. si plusieurs des modifications proposées ci-dessus sont approuvées, il serait utile de fondre les lois qui figurent dans les trois premières catégories de l'appendice A, et de créer ainsi une seule loi du Parlement qui comporterait trois grandes parties :

i. Pensions

Loi sur les pensions;
Loi sur les pensions et les allocations de guerre pour les civils (inscrite aussi sous ii.);
Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre;
Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants (inscrite aussi sous iii.).

ii. Allocations

Loi sur les allocations aux anciens combattants;
Loi sur le corps féminin de la Marine royale et le South African Military Nursing Service (Service sud-africain d'infirmières militaires);
Loi sur les prestations aux anciens combattants alliés;
Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre (Éducation);
Loi sur les pensions et les allocations de guerre pour les civils (inscrite également sous i.).
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants (inscrite aussi sous iii.).
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux (inscrite aussi sous iii.).

iii. Réadaptation

Loi sur la réadaptation des anciens combattants;
Loi sur la réintégration dans les emplois civils;
Loi sur les prestations de service de guerre pour les pompiers;
Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants (inscrite aussi sous i.);

Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants (inscrite aussi sous ii.);
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux (inscrite aussi sous ii.).

DOCUMENTS HABILITANTS

Ministère des Affaires des anciens combattants

Le ministère a été créé aux termes de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants (Statuts révisés du Canada 1970, chapitre (c.) V-1, modifié).

Les obligations, pouvoirs et fonctions du Ministre sont décrits en termes généraux à l'article 5 de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants. L'article 6 définit son pouvoir d'établir des règlements dans un certain nombre de secteurs, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. Les règlements établis en vertu de la Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants sont les suivants :

Règlement sur le Fonds de secours (allocations aux anciens combattants et allocations de guerre pour les civils), Codification des règlements du Canada (C.R.C.) 1978, c. 1578.
Décret sur les accords conclus avec l'Institut national canadien pour les aveugles, à des fins de formation et de soins postérieurs, C.P. 131-4861 du 14 septembre 1951, modifié.
Règlement sur la curatelle des biens des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1579.
Règlement sur la corporation dite Last Post Fund, C.R.C. 1978, c. 1580.
Règlement sur la formation des pensionnés, C.R.C. 1978, c. 1581.
Règlement sur l'inhumation des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1583, modifié.
Règlement sur le soin des anciens combattants, DORS 1984-635.
Règlement sur les successions des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1584.
Règlement sur les ateliers d'anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1582.
Règlement sur le traitement des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1585, modifié.

Les autres lois et règlements appliqués par le ministère, sous la direction du ministre, sont les suivants :

Loi sur les prestations aux anciens combattants alliés, S.R.C. 1952, c. 8.
Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre (Éducation), S.R.C. 1970, c. C-18, modifié.
Règlement sur l'aide aux enfants de morts de la guerre (Éducation), C.R.C. 1978, c. 399.
Loi sur les prestations de service de guerre pour les pompiers, S.R.C. 1952, c. 117.
Loi sur l'assurance des soldats de retour au pays, S.C. 1920, c. 54, modifié.
Règlement concernant l'assurance des soldats de retour au pays, C.R.C. 1978, c. 1390.
Loi d'établissement de soldats, S.R.C. 1927, c. 188, modifié.
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux, S.R.C. 1952, c. 256.
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants, S.R.C. 1952, c. 258.
Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants, S.R.C. 1970, c. V-2, modifié.
Loi sur l'assurance des anciens combattants, S.R.C., 1970, c. V-3, modifié.
Règlement sur l'assurance des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1587.
Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, S.R.C. 1970, c. V-4, modifié.
Règlement sur les terres destinées aux anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1594, modifié.
Règlement sur les comités consultatifs régionaux, C.R.C. 1978, c. 1593.
Loi sur la réadaptation des anciens combattants, S.R.C. 1970, c. V-5.
Règlement sur la réadaptation des anciens combattants, C.R.C. 1978, c. 1595.
Loi sur les indemnités de service de guerre, S.R.C. 1970, c. W-4.
Règlement sur les indemnités de service de guerre, C.R.C. 1978, c. 1601.
Loi sur le corps féminin de la Marine royale et le South African Military Nursing Service (Service sud-africain d'infirmières militaires), S.R.C. 1952, c. 297.

Commission canadienne des pensions

La Commission canadienne des pensions voit à l'application des lois et règlements suivants :

Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, c. P-7, modifié.
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils (Parties I à X), S.R.C. 1970, c. C-20, modifié.
Loi d'indemnisation des anciens prisonniers de guerre, S.C. 1974-75-76, c. 95, modifié.
Loi sur la prise en charge des prestations de la Commission de secours d'Halifax, S.C. 1974-1975-1976, c. 88, modifié.

En outre, la Commission rend des décisions ou fait des recommandations à l'égard des réclamations présentées en vertu des lois et des règlements suivants :

Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'avion, C.R.C. 1978, c. 10, modifié.
Pensions supplémentaires en vertu de la Loi sur le corps féminin de la Marine royale et le South African Military Nursing Service (Service sud-africain d'infirmières militaires), S.R.C. 1952, c. 297.
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants, S.R.C. 1952, c. 256.
Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C., c. R-11, modifié.
Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c. R-10, modifié.
Ordonnance relative aux rentes et gratifications attachées aux décorations pour bravoure, C.P. 1974-723 du 26 mars 1974.
Règlement sur l'indemnisation des détenus de pénitenciers, C.P. 1982-1026 du 1er avril 1982.
Régime de prestations spéciales pour les personnes à charge des attachés militaires canadiens, C.T. 753619 du 1er décembre 1977.
Loi sur la continuation de la pension des services de défense, S.R.C. 1970, c. D-3, modifié.

Commission des allocations aux anciens combattants

La Commission rend des décisions en vertu des lois et des règlements suivants :

Loi sur les allocations aux anciens combattants, S.R.C. 1970, c. W-5, modifié.

Règlement sur les allocations aux anciens combattants, C.R.C. 1970, c. 1602, modifié.
Partie XI, Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils, S.R.C. 1970, c. C-20, modifié.
Règlement sur les allocations de guerre pour les civils, C.R.C. 1978, c. 402, modifié.

Conseil de révision des pensions

Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, c. P-7, modifié (articles 75 à 81).

Bureau de services juridiques des pensions

Loi sur les pensions, S.R.C. 1970, c. P-7, modifié (Partie II).

APPENDICE B

REGROUPEMENT POSSIBLE DES LOIS PERTINENTES DU PARLEMENT

Vingt-sept lois du Parlement et plusieurs décrets constituent le cadre juridique de l'octroi de prestations aux anciens combattants, à certaines catégories de civils qui ont servi en temps de guerre et, sous réserve de certaines conditions, aux personnes à leur charge et à leurs survivants.

Ces lois et décrets peuvent être regroupés dans les catégories suivantes.

a. Lois et règlements relatifs aux pensions :

Loi sur les pensions;
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils (inscrite également sous b.);
Loi sur l'indemnisation des anciens prisonniers de guerre;
Loi sur les prestations aux anciens combattants (inscrite également sous c.).

b. Lois et règlements relatifs aux allocations et aux indemnités :

Loi sur les allocations aux anciens combattants;
Loi sur le corps féminin de la Marine royale et le South African Military Nursing Service (Service sud-africain d'infirmières militaires);
Loi sur les prestations aux anciens combattants alliés;
Loi sur l'aide aux enfants des morts de la guerre (Éducation);
Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils (inscrite également sous a.);
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants (inscrite aussi sous c.);
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux (inscrite aussi sous c.).

c. Lois et règlements relatifs aux prestations de réadaptation :

Loi sur la réadaptation des anciens combattants;
Loi sur la réintégration dans les emplois civils;

Loi sur les prestations de service de guerre pour les pompiers;
Loi sur les avantages destinés aux anciens combattants (inscrite également sous a.);
Loi sur les prestations de service de guerre pour les surveillants;
Loi sur les prestations de service de guerre destinées aux agents spéciaux.

d. Autres lois et règlements traitant de sujets connexes :

Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie royale du Canada;
Loi sur la continuation des pensions de la Gendarmerie royale du Canada;
Ordonnance relative aux rentes et gratifications attachées aux décorations pour bravoure (décret du conseil);
Loi sur la prise en charge des prestations de la Commission de secours d'Halifax;
Loi sur le Ministère des Affaires des anciens combattants;
Loi sur le Fonds de bienfaisance de l'armée;
Loi sur la continuation de la pension des services de défense;
Loi sur la Défense nationale;
Loi sur les terres destinées aux anciens combattants (n'aura plus sa raison d'être dans quelques années);
Loi sur l'assurance des soldats de retour au pays;
Loi sur l'établissement de soldats;
Loi sur les prêts commerciaux et professionnels aux anciens combattants;
Loi sur les indemnités de service de guerre;
Loi sur l'assurance des anciens combattants.

SECTION 7

CHEVAUCHEMENT DE PROGRAMMES OU DE SERVICES

Résumé et aperçu général

GÉNÉRALITÉS

Nous étudions ici les programmes ou services qui sont offerts par le portefeuille des Affaires des anciens combattants dont on peut trouver l'équivalent ailleurs, au gouvernement fédéral, au sein d'un gouvernement provincial ou dans le secteur privé. Il semble y avoir cinq programmes ou services de ce genre dans le portefeuille :

la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti, qui assurent un revenu à tous les citoyens de plus de 65 ans, y compris les anciens combattants;

les services de santé offerts dans le cadre des régimes provinciaux d'assurance-santé, services également offerts par l'hôpital de Sainte-Anne-de-Bellevue et par deux foyers pour anciens combattants;

les examens médicaux de routine effectués par la Commission canadienne des pensions;

les soins dentaires offerts par les cliniques du ministère;

le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge, lequel offre des soins à domicile et des soins en établissement également offerts dans le cadre des programmes provinciaux destinés aux personnes âgées.

Quatre de ces programmes font ici l'objet d'un examen détaillé. Ils sont résumés dans les paragraphes ci-dessous, où l'on aborde également la question du chevauchement des services de santé.

HARMONISATION DES ALLOCATIONS AUX ANCIENS COMBATTANTS AVEC LES PRESTATIONS DE LA SV ET DU SRG

Lorsque les bénéficiaires d'allocations aux anciens combattants atteignent l'âge de 65 ans ou que les veufs et

veuves qui reçoivent des allocations de conjoint atteignent 60 ans, ils deviennent admissibles aux prestations de la SV et du SRG, comme tous les Canadiens. Ces prestations sont toutefois légèrement inférieures aux allocations, et les bénéficiaires reçoivent un complément pouvant aller jusqu'à 1 000 $ par année. Actuellement, la définition du revenu n'est pas la même pour le Supplément de revenu garanti et pour les allocations, de sorte que le ministère doit effectuer un examen du revenu parallèle à celui du ministère de la Santé et du Bien-être social; en d'autres mots, les anciens combattants doivent faire des demandes distinctes à chacun des deux ministères pour obtenir le SRG et les allocations. Les efforts d'harmonisation des deux examens du revenu sont destinés à les rendre aussi identiques que possible, de sorte qu'une seule demande suffise et que les frais administratifs encourus ne soient engagés qu'une fois.

Sept méthodes d'harmonisation ont été examinées. Toutes contribueraient à améliorer l'administration, mais certaines d'entre elles feraient augmenter sensiblement le coût des allocations. Le ministère projette de rationaliser le système actuel de paiement et de mettre en oeuvre une harmonisation partielle (appendice A) qui ferait économiser environ 170 années-personnes sans faire augmenter les allocations. À notre avis, une harmonisation plus grande pourrait être facilement réalisée par la mise en oeuvre de deux des autres options, pour une économie supplémentaire de 20 à 40 années-personnes sur le plan des coûts administratifs et sans augmentation du coût des allocations.

SERVICES DE SANTÉ OFFERTS DANS LE CADRE DES RÉGIMES PROVINCIAUX

Le ministère avait la responsabilité de quelque 13 hôpitaux et d'un certain nombre de foyers répartis dans tout le pays. En 1963, il a entrepris des négociations avec les provinces dans le but de leur céder ses hôpitaux. En retour, il a obtenu priorité d'accès à un certain nombre de lits réservés par contrat. Le transfert de tous les hôpitaux, sauf un, s'est effectué de 1966 à 1983. Le ministère n'administre plus que l'hôpital de Sainte-Anne-de-Bellevue, près de Montréal, et deux foyers pour anciens combattants.

Les établissements du ministère comptent 1 305 lits, et quelque 4 900 lits sont disponibles par contrat, le ministère offrant des services "complémentaires" à ceux que

les provinces offrent aux personnes âgées. Ces 1 305 lits coûtent environ 53 millions de dollars par année, tandis que les 4 900 lits dont il dispose par contrat coûtent 66 millions de dollars par année, en plus de frais liés au transfert de propriété qui se sont élevés en moyenne à 33 millions de dollars par année au cours des trois dernières années; ainsi, en raison du caractère complémentaire des services du ministère et malgré les frais liés au transfert de propriété qu'il ne sera plus nécessaire de verser d'ici quelques années, le coût des "lits à contrat", étant un "supplément", représente moins de la moitié de celui des lits du ministère. Toutefois, si l'hôpital et les deux foyers pour anciens combattants étaient cédés aux provinces concernées, environ la moitié seulement des patients actuels seraient admissibles aux services complémentaires, c'est-à-dire que le ministère devrait verser environ 40 000 $ par lit par année pour l'autre moitié.

Le coût annuel passerait donc de 55 à 33 millions de dollars; par contre, les frais liés au transfert de propriété, qui se situeraient entre 50 et 100 millions de dollars, devraient être payés conformément aux ententes conclues. En d'autres mots, le ministère pourrait recouvrer ces frais de transfert dans trois ou quatre ans.

EXAMENS MÉDICAUX EFFECTUÉS PAR LA CCP

La Commission canadienne des pensions effectue quelque 18 360 examens médicaux par année, dont 7 900 à la suite d'une première demande de pension, d'une décision prise en faveur d'un appelant ou d'une demande faite par un pensionné. Les 10 460 autres sont effectués de façon courante à l'intention des bénéficiaires afin de détecter tout changement qui pourrait donner lieu à un changement de la pension. Environ le tiers de ces examens courants entraînent une augmentation de la pension.

Un examen médical effectué par la CCP coûte environ 230 $, tandis que dans le cadre des régimes provinciaux il coûte généralement de 30 à 60 $. Les 6 974 examens de routine qui n'ont pas donné lieu à une augmentation de la pension sont évalués à 1 595 170 $. Si la totalité des 10 460 examens de routine était d'abord effectuée par des médecins du secteur privé, qui rempliraient un questionnaire, les médecins de la CCP n'auraient à examiner qu'environ 3 860 personnes, dont 3 486 verraient leur statut

changer. Cette mesure libérerait 28 années-personnes et 1 511 820 $ si le coût des examens effectués par des médecins du secteur privé était payé par les régimes provinciaux d'assurance-santé, ou 988 000 $ s'il était assumés par la Commission canadienne des pensions.

CLINIQUES DE SOINS DENTAIRES

Le ministère des Affaires des anciens combattants dépense actuellement 9 millions de dollars environ au titre des services de soins dentaires. De cette somme, environ 3 millions de dollars (et 69 années-personnes) sont consacrés au fonctionnement de 16 cliniques de soins dentaires réparties dans tout le pays, et le reste est consacré au Programme de libre choix du dentiste. Le ministère met ses services de soins dentaires à la disposition des autres ministères, moyennant remboursement. On estime que 4 millions de dollars ou 44 % des dépenses sont récupérés de cette façon. Les cliniques du ministère traitent actuellement 14 000 cas par année, tandis que les dentistes du secteur privé s'occupent de 28 000 cas par année; le coût moyen par cas est à peu près le même dans les deux secteurs. Toutefois, au nombre des 14 000 personnes traitées dans les cliniques du ministère, 3 500 ou 25 % étaient des membres de la GRC, des étudiants parrainés par l'ACDI, des boursiers du Conseil des arts du Canada, des coopérants du SUCO revenant de missions à l'étranger, etc. (Il est à remarquer que le personnel de la GRC représente 98 % des usagers qui ne sont pas des anciens combattants.) Le ministère devrait réexaminer sa position à l'égard du fonctionnement des cliniques de soins dentaires. L'achat d'un plus grand nombre de services de ce genre auprès du secteur privé permettrait de libérer jusqu'à 60 années-personnes.

PROGRAMMES PROVINCIAUX DESTINÉS AUX PERSONNES ÂGÉES

Le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge offre, entre autres, des services de soins à domicile et de soins en établissement à certaines catégories d'anciens combattants âgés de plus de 65 ans. De nombreuses provinces offrent également des services de ce genre, auxquels les anciens combattants sont souvent admissibles.

Toutefois, les programmes varient grandement d'une province à l'autre. En général, les provinces de l'Atlantique ont très peu à offrir en matière de programmes

spéciaux destinés aux personnes âgées, alors que les provinces du centre et de l'ouest du pays ont toutes des programmes. Le Programme pour anciens combattants qui avancent en âge est destiné à compléter les programmes provinciaux et à uniformiser, à l'échelle nationale, la qualité des services offerts à tous les anciens combattants. La contribution des provinces au programme de soins à domicile a été évaluée à 16 millions de dollars, contre 5 millions de dollars pour le ministère. Il semblerait que le ministère veille avec succès à ce que les avantages du PACA complètent ceux qu'offrent les provinces, sans faire double emploi.

Harmonisation des allocations aux anciens combattants avec les prestations de la SV et du SRG

OBJECTIF

Dans la mesure du possible, harmoniser les allocations aux anciens combattants avec les prestations de la Sécurité de la vieillesse (SV) et du Supplément du revenu garanti (SRG), c'est-à-dire réduire au minimum les différences entre les façons de calculer le revenu pour le SRG et pour les allocations aux anciens combattants.

DOCUMENTS HABILITANTS

Les allocations destinées aux anciens combattants sont régies par : la Loi sur les allocations aux anciens combattants (modifiée par le projet de loi C-39 adopté en juin 1984); et la Loi sur les pensions et allocations de guerre pour les civils.

DESCRIPTION

Lorsque les allocataires et les veufs et veuves qui touchent des allocations de conjoints atteignent respectivement 65 et 60 ans, ils deviennent admissibles aux prestations de la SV et du SRG, au même titre que tous les Canadiens. Ces prestations ne sont pas aussi élevées que les allocations destinées aux anciens combattants, et le ministère verse un "complément". Ainsi, un ancien combattant (non aveugle) qui touche des prestations de la SV et du SRG peut recevoir jusqu'à 670 $ par année en allocations.

Actuellement, le revenu n'est pas défini de la même façon aux fins des allocations aux anciens combattants et du SRG: les allocations sont fonction du revenu actuel, tandis que le SRG est calculé d'après le revenu de l'année précédente. Les efforts d'harmonisation visent à réduire dans la mesure du possible les différences entre les deux séries de règles. Toutefois, même après avoir atteint ce degré d'harmonisation, certaines différences continueront de subsister :

> les anciens combattants devront continuer de faire une demande à deux ministères, soit au MAAC et à SBSC; et

. ces deux ministères continueront d'appliquer leurs propres paramètres d'examen du revenu.

Le projet de loi C-39, qui modifie la Loi sur les allocations aux anciens combattants, a été adopté en juin 1984 afin de permettre l'harmonisation. Ainsi, il supprime de la loi, entre autres, les barèmes d'allocations qui, étant fixés par la loi, ne pouvaient être rajustés selon les besoins.

BÉNÉFICIAIRES

Il s'agit de personnes de 65 ans et plus qui touchent des allocations aux anciens combattants, et de leurs veufs ou veuves âgés de 60 à 64 ans qui perçoivent des allocations destinées aux conjoints. Au 31 mars 1985, leur nombre s'élevait à près de 49 000 sur un total d'environ 362 000 anciens combattants, veufs et veuves dans ce groupe d'âge. En 1991, il devrait atteindre un sommet d'environ 460 000 personnes et, si le taux d'admissibilité aux allocations demeure inchangé (13,5 %), quelque 62 000 personnes toucheront alors des allocations. Avec le temps, les survivants représentent un pourcentage croissant de ce groupe de bénéficiaires.

DÉPENSES

En tout, 440 années-personnes au bureau central ainsi que dans les bureaux régionaux et de district gèrent et distribuent les allocations aux bénéficiaires.

OBSERVATIONS

SBSC obtient de Revenu Canada (Impôt) des données sur les revenus à l'aide de rubans compatibles. Le ministère mettra au point des rubans compatibles avec ceux de SBSC.

L'appendice 1 expose deux séries d'options d'harmonisation : la série A qui retiendrait l'échelle mobile actuelle des allocations, et la série B qui fixerait des allocations uniformes.

L'option A.1 expose les projets d'harmonisation actuels, qui devraient permettre d'économiser jusqu'à 170 années-personnes. Les mesures énoncées en A.2 et A.3 permettraient de réaliser une économie supplémentaire

pouvant atteindre 40 années-personnes. Ces options influeraient peu en elles-mêmes sur le montant total consacré aux allocations.

Les options A.4 et A.5 n'entraîneraient pas une économie sensible d'années-personnes, mais elles provoqueraient une hausse considérable du montant global consacré aux allocations.

L'option B.1 serait une allocation uniforme assujettie aux paramètres actuels du revenu utilisés par le ministère. Elle influerait peu sur le montant total consacré aux allocations et permettrait des économies d'environ 70 à 90 années-personnes en plus de celles réalisées à l'option A.1, pour un total de 170 à 190 années-personnes.

Les options B.2 et B.3 seraient assujetties aux paramètres du revenu utilisés pour le SRG. Un plus grand nombre de requérants deviendraient alors admissibles, et la somme consacrée aux allocations augmenterait considérablement, sans économie appréciable d'années-personnes à part celles prévues à l'option B.1.

Comme il s'agit de taux uniformes, les options B.1, B.2 et B.3 constitueraient des moyennes: certains des bénéficiaires actuels recevraient légèrement plus et d'autres un peu moins. Cela pourrait donner à croire qu'il y a inéquité.

Il est évident, par conséquent, que les taux uniformes n'entraîneraient pas d'économies additionnelles d'années-personnes et créeraient l'une des deux difficultés suivantes: une impression d'inéquité ou une hausse sensible du montant consacré aux allocations.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures d'harmonisation suivantes :

a. mettre en oeuvre les mesures actuellement prévues pour harmoniser le programme des allocations avec la SV et le SRG (appendice 1, A.1) afin d'économiser quelque 170 années-personnes sans accroître le montant consacré aux allocations;

b. en outre, élargir les cadres de l'harmonisation pour y inclure les options A.2 et A.3 (appendice 1) afin de réaliser une économie additionnelle de 20 à 40 années-personnes, pour un total possible de 210, sans majorer le montant consacré aux allocations.

APPENDICE 1

OPTIONS CONCERNANT LE PROGRAMME DES ALLOCATIONS

OPTION	OBSERVATIONS	RÉPERCUSSIONS SUR LE TOTAL DES PRESTATIONS	BESOINS EN ANNÉES-PERSONNES
A.1 Harmonisation partielle avec le SRG.	En voie d'application. Comprend des mesures de rationalisation. L'harmonisation retient les caractéristiques suivantes du SRG : utilisation du courrier; examen des décisions et des prestations; période de paiement et exercice comptable; calcul automatique des prestations; renouvellement automatique. Incidence minimale sur les allocataires. La mise en oeuvre suppose le transfert des données sur rubans informatiques entre SBSC et AAC relativement aux anciens combattants célibataires qui touchent des prestations de SV et de SRG et aux anciens combattants mariés, lorsque les deux conjoints reçoivent des prestations de SV et de SRG. Le ruban fournirait des renseignements sur environ 37 000 des 87 000 allocataires.	Négligeable.	Exige actuellement environ 440 années-personnes. Économie de 100 années-personnes grâce aux mesures de rationalisation. Économie de 40 à 70 années-personnes grâce à l'harmonisation. Besoin net en années-personnes : de 270 à 300.
A.2 Harmonisation partielle avec le SRG, mais transfert d'un plus grand nombre de données sur ruban informatique.	Mêmes modalités qu'à l'option A.1, mais comprend les allocataires suivants sur le ruban transféré de SBSC aux AAC : le conjoint survivant qui reçoit des prestations de SV et de SRG et les anciens combattants mariés dont le conjoint reçoit une prestation équivalente de SV et de SRG de SBSC. Comparativement à l'option A.1, l'option A.2 inclurait des dossiers plus complexes. Elle réunirait des données sur 12 000 allocataires de plus. Cette option prendrait de l'importance au fur et à mesure que la population des anciens combattants avancerait en âge.	Négligeable.	Économie additionnelle de 13 à 23 années-personnes. Besoin net en années-personnes : de 250 à 290.

OPTION	OBSERVATIONS	RÉPERCUSSIONS SUR LE TOTAL DES PRESTATIONS	BESOINS EN ANNÉES-PERSONNES
A.3 Harmonisation élargie avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 et A.2, mais retient aussi la caractéristique du SRG de ne réagir qu'aux changements touchant le revenu permanent. Faible incidence, à court terme, sur les allocataires; à long terme, incidence négligeable.	Négligeable.	Économie additionnelle de 10 à 20 années-personnes de plus. Besoins nets en années-personnes : de 230 à 280.
A.4 Harmonisation encore plus large avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 à A.3, mais retient aussi la caractéristique du SRG d'exempter les pensions d'invalidité, les allocations familiales, les intérêts et les gains occasionnels. Les allocations seraient plus élevées.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses de 25 à 30 millions de dollars.	Économie additionnelle d'années-personnes : négligeable.
A.5 Harmonisation intégrale avec le SRG.	Mêmes modalités qu'aux options A.1 à A.4, mais retient aussi la caractéristique du SRG de ne déduire que 1 $ par 2 $ du revenu évaluable. Les allocations seraient plus élevées.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses de 30 à 40 millions de dollars.	Économie additionnelle d'années-personnes : négligeable.

B.1 Allocation uniforme liée à l'admissibilité des anciens combattants de 65 ans et plus.	Comprend des mesures de rationalisation. Pourrait retenir certaines caractéristiques du SRG dans le cas des allocataires de moins de 65 ans, mais n'entraînerait pas d'économie en années-personnes en sus de celles prévues dans A.1. Les économies à ce chapitre seraient le résultat des allocations uniformes versées aux allocataires de 65 ans et plus. SRSC pourrait verser les allocations uniformes aux allocataires de 65 ans et plus. Certains perdraient et d'autres gagneraient.	Négligeable.		Besoins actuels : environ 440 années-personnes. Économie de 100 années-personnes grâce aux mesures de rationalisation. Économie de 70 à 90 années-personnes grâce aux allocations uniformes. Besoin net en années-personnes : de 250 à 270.
B.2 Allocations uniforme liée à l'admissibilité au SRG.	Mêmes modalités qu'à l'option B.1, sauf qu'elle est liée à l'admissibilité au SRG plutôt qu'à l'admissibilité aux allocations destinées aux anciens combattants.	Par rapport au niveau actuel, majoration des dépenses d'environ 50 millions de dollars.		Comme à l'option B.1.
B.3 Allocation uniforme liée au montant du SRG.	Les réductions du SRG seraient accompagnées de réductions des allocations selon un barème fixe.	Majoration des déboursés d'environ 30 à 40 millions de dollars.		Économies semblables à celles prévues pour l'option B.1.

Réduction du nombre d'examens médicaux effectués par la CCP

OBJECTIF

Les examens médicaux de la CCP ont pour objet d'évaluer les motifs des demandes de pension d'invalidité, et d'offrir un suivi médical aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité.

DOCUMENT HABILITANT

Les examens médicaux de la CCP sont autorisés et, dans certains cas, exigés en vertu de la Loi sur les pensions.

DESCRIPTION

Pour 1984-1985, la CCP avait planifié les activités suivantes en matière de soutien médical, et le rendement réel s'est révélé presque égal aux résultats prévus (en fait, légèrement supérieur, avec un recours à un nombre un peu plus élevé d'années-personnes) :

Activité	Rendement	A.-P.
Gestion	-	4,0
Examens médicaux	18 360	20,4
Revue des cas - régions	23 000	3,5
Opinions médicales - régions	1 600	1,6
Opinions médicales - bureau central	9 275	9,2
Revue des cas - bureau central*	4 800	4,5
Rapports médicaux - régions	18 360	109,3
Dactylographie des revues des cas	13 800	12,0
Homologation des décisions médicales	29 600	15,9

* Y compris le contrôle de la qualité

Les activités qui accaparent le plus grand nombre d'années-personnes sont les examens médicaux et la rédaction des rapports. Quelque 7 900 de ces 18 360 examens ont été effectués à la demande des requérants et des pensionnés ou à la suite de décisions de la CCP et du CRP; ils sont donc considérés comme non discrétionnaires. Les autres, soit 10 460, ont été exécutés à titre de suivi et étaient donc à la discrétion de la CCP; ce suivi est conforme aux dates des prochains examens qui ont été fixées aux précédents et aux questionnaires complétés par les pensionnés.

La Commission envisage de porter graduellement le nombre annuel d'examens médicaux jusqu'à 25 000 en 1988-1989, d'où une augmentation proportionnelle des besoins en années-personnes. On reconnaît cependant que la disponibilité des ressources peut empêcher la réalisation de ce projet.

Les 109,3 années-personnes correspondant aux rapports médicaux dans les régions ont en fait été consacrées à diverses fonctions :

38 années-personnes : gestion, administration et consultation;

29 années-personnes : réception, travail de bureau et prestations auxiliaires; et

42 années-personnes : fonctions directement liées aux examens médicaux, c'est-à-dire dactylographie des rapports, rendez-vous, classement, préparation des documents.

BÉNÉFICIAIRES

Les nouveaux demandeurs d'une pension d'invalidité (4 429 en 1984) et ceux qui touchent une telle pension (environ 100 000) sont les bénéficiaires des examens médicaux de la CCP.

DÉPENSES

Les activités et les années-personnes suivantes, tirées de la liste qui précède, étaient directement associés aux examens médicaux effectués aux fins des pensions :

Activités	**A.-P.**
Gestion	4
Examens médicaux	20,4
Opinions médicales - bureau central	9,2
Revue des cas - bureau central	4,5
Rapports médicaux - régions	42
	80,1

Ces années-personnes coûtent 3 562 500 $ si on compte les salaires et les avantages sociaux des employés. En outre, 637 000 $ ont été versés à des médecins engagés par contrat et à des spécialistes.

OBSERVATIONS

En 1984-1985, près du tiers des 10 460 examens discrétionnaires ont entraîné un changement au montant de la pension, de sorte que quelque 6 974 examens médicaux se sont avérés inutiles.

Lorsque les examens proposés sont discrétionnaires, les médecins examinateurs de la CCP pourraient envoyer aux anciens combattants un questionnaire sur leur état de santé, qu'ils feraient remplir par leur médecin personnel. Les pensionnés seraient examinés par un médecin de la Commission quand le questionnaire indique qu'il y a eu changement dans leur état physique.

Bien que certains médecins du secteur privé voudront des honoraires pour remplir les questionnaires, on peut supposer que cette façon de procéder n'entraînerait pas une hausse considérable des frais d'assurance-maladie, car les pensionnés qui, par définition, souffrent d'une invalidité quelconque, sont censés voir leur médecin assez régulièrement. De toute façon, l'assurance-maladie paie un examen médical par année. Sur réception du questionnaire rempli, l'examinateur des pensions déciderait s'il y a lieu que la personne subisse un examen.

S'il y avait une "surassurance" de 10 %, cela permettrait une réduction d'environ 6 600 examens médicaux (d'après la charge de travail de 1984-1985), soit une baisse d'environ 36 % de la charge de travail au chapitre des examens médicaux et de la dactylographie des rapports. On pourrait alors réaffecter quelque 28 années-personnes (1 282 500 $) et économiser 229 320 $ en honoraires de médecins et de spécialistes.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement étudie les options suivantes :

la CCP pourrait continuer à faire des examens médicaux au rythme actuel de 18 360 par année;

la CCP pourrait porter, comme prévu, le nombre annuel d'examens médicaux à 25 000 d'ici 1988-1989;

la CCP pourrait ne s'occuper que des examens médicaux non discrétionnaires, et s'en remettre aux indications du médecin personnel pour faire subir ou non un examen médical de suivi à un pensionné.

Cliniques de soins dentaires

OBJECTIF

Fournir gratuitement des services dentaires aux anciens combattants qui seraient admissibles étant donné qu'ils reçoivent des allocations d'anciens combattants ou des allocations de guerre pour les civils, qu'ils reçoivent une pension de la CCP pour une invalidité précise qui exige un traitement dentaire, ou qu'ils occupent un lit dans un établissement de soins ou bénéficient de soins à domicile.

DOCUMENT HABILITANT

La Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants précise que le ministère peut offrir des services de soins dentaires dans le cadre de ses programmes de soins médicaux.

BÉNÉFICIAIRES

Selon des projections publiées en décembre 1982 dans un rapport d'évaluation du ministère, quelque 68 000 anciens combattants sont admissibles aux services de soins dentaires. On estime que moins du tiers d'entre eux y ont recours.

DÉPENSES

Le programme des services de soins dentaires dispose d'un budget de 9 millions de dollars et de 92 années-personnes. Cependant, quelque 4 millions de dollars sont recouvrés auprès d'autres usagers, comme la GRC, pour un coût net d'environ 5 millions de dollars.

DESCRIPTION

Le Programme des services de soins dentaires offre des soins curatifs aux patients. Les anciens combattants admissibles n'ont droit qu'au traitement dentaire de base. Ces services ne comprennent pas la dentisterie esthétique, comme la pose de couronnes et de ponts, à moins qu'elle ne soit essentielle à la santé dentaire du patient. Les autres usagers sont soumis à leurs propres règles en ce qui concerne les services dont ils peuvent bénéficier. Ces usagers sont le personnel de la GRC, des étudiants parrainés par l'ACDI, des boursiers du Conseil des arts du Canada, des coopérants SUCO qui reviennent de mission à l'étranger,

ainsi que quelques autres personnes recommandées par des ministères. La GRC compte pour environ 98 % de ces autres usagers. En outre, les anciens combattants qui ont droit à des soins dentaires gratuits dans le cadre d'un régime provincial sont tenus de recourir à ce régime plutôt qu'à celui du ministère.

Le programme des services de soins dentaires est offert par le biais des 16 cliniques ministérielles et d'un programme de libre choix du dentiste. Le volume du service est mesuré en fonction des cas traités, lesquels peuvent représenter une série de rendez-vous pour un seul patient. En fait, dans les cliniques ministérielles, les anciens combattants ont en moyenne trois rendez-vous. Le tableau ci-dessous indique le nombre de cas que représentent les anciens combattants et les autres usagers dans chaque partie du programme (selon les chiffres de 1981-1982).

	Cliniques ministérielles	**Libre choix du dentiste**	**Total**
Anciens combattants	10 600	11 900	22 500
Autres usagers	3 700	16 000	19 700
TOTAL	14 300	27 900	42 200

OBSERVATIONS

Pour les deux parties du programme (libre choix du dentiste et cliniques ministérielles), le coût par cas est à peu près le même, soit 230 $.

Avec l'âge, les anciens combattants auront de plus en plus de difficulté à se rendre aux cliniques dentaires du ministère. Le programme du libre choix du dentiste devrait toujours permettre de trouver un dentiste qui pratique près du lieu de résidence de l'ancien combattant.

Le besoin de soins dentaires spécialisés destinés aux personnes âgées semble être manifeste; or, le secteur privé ne satisfait pas à ce besoin. Un petit nombre de cliniques dentaires ministérielles pourraient probablement se spécialiser dans ce domaine et demeurer rentables.

Le nombre d'anciens combattants admissibles aux services dentaires diminuera régulièrement au cours des dix prochaines années. Chaque année, quelques-unes des 16 cliniques deviendront probablement moins rentables. Il devrait être possible de déterminer le nombre de cas qui constitue un seuil de rentabilité justifiant l'existence d'une clinique. Celles dont le nombre de patients est insuffisant pourraient être fermées.

Les services dentaires fournis au personnel de la GRC et aux autres usagers représentent maintenant 44 % du budget. Quoique les frais de ces services soient remboursés au ministère, il est très discutable que ce dernier continue à fournir ces services alors qu'ils sont directement accessibles dans le secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement étudie les options suivantes :

le ministère continue à offrir les services comme il le fait présentement en ajustant le niveau de ces services à la demande.

le ministère met fin à l'exploitation des cliniques de soins dentaires, et particulièrement aux services offerts aux autres usagers, tels la GRC.

Programmes provinciaux destinés aux personnes âgées

OBJECTIF

Évaluer et, si possible, recourir aux programmes provinciaux destinés aux personnes âgées.

AUTORITÉ

Tous les programmes dont il est question ici relèvent de la compétence des provinces.

DESCRIPTION

Terre-Neuve offre très peu de services aux personnes âgées. On considère que les anciens combattants qui ont besoin de prestations de bien-être relèvent de la responsabilité fédérale; leurs cas sont soumis au MAAC.

En Nouvelle-Écosse, les services sociaux aux personnes âgées se limitent à l'examen médical des assistés sociaux afin de déterminer s'il est nécessaire de les placer dans un foyer. Le coût des soins médicaux est assumé en grande partie par le secteur privé.

L'Île-du-Prince-Édouard dispose de peu de ressources et offre peu de services sociaux aux personnes âgées. Ces services sont surtout des évaluations sociales et médicales suivies de soins donnés par des particuliers ou des organismes privés. Les sommes engagées dans ces services sont moins élevées que l'apport du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (PACA). Des frais sont imposés au bénéficiaire en fonction de son revenu.

Le Nouveau-Brunswick offre des services limités aux personnes âgées, mais seulement dans les centres urbains. Ces services comprennent les examens et le suivi.

Le Québec dispose d'un budget très limité à l'égard des programmes sociaux et médicaux. Comme le PACA, il offre une vaste gamme d'examens, mais sa liste d'attente pour les soins médicaux est très longue. Étant donné que seules les personnes les plus dans le besoin peuvent profiter de ces services, les anciens combattants reçoivent une attention plus immédiate du MAAC, lequel offre également une plus grande variété de services.

L'Ontario offre une vaste gamme d'avantages sociaux assez semblables à ceux du Programme pour anciens combattants qui avancent en âge (mais moins complets). Les coûts sont assumés par le régime d'assurance-maladie de l'Ontario lorsque les soins sont prescrits par un médecin; sinon, des frais sont imposés au bénéficiaire en fonction de son revenu. Dans les régions urbaines, les services sont adéquats et bien coordonnés, mais ils sont incomplets dans les régions rurales. Le PACA complète les avantages fournis par la province.

Le Manitoba offre le même genre d'évaluation que le PACA, mais de façon moins complète. Le suivi est mal assuré, particulièrement dans les régions rurales. Les résidents de la province paient des primes de coassurance. Des frais peuvent être imposés aux bénéficiaires pour les soins à long terme.

La Saskatchewan a un programme limité, concentré dans les régions urbaines. Les résidents de la province paient des primes de coassurance et des frais pour les soins à long terme.

L'Alberta offre une aide limitée par le biais de plusieurs programmes. La province a l'intention de fusionner ces derniers et d'en arriver à un processus d'évaluation plus global.

La Colombie-Britannique offre des évaluations et des services assez complets, du même genre que ceux du PACA. Ils sont complétés par des programmes communautaires auxquels les bénéficiaires doivent participer financièrement; lorsque les clients ne peuvent payer, le ministère provincial des ressources humaines apporte son aide dans la mesure du possible. Le PACA complète les services offerts.

BÉNÉFICIAIRES

Les bénéficiaires des programmes provinciaux de santé sont des citoyens âgés de 65 ans et plus et, dans certaines circonstances, des citoyens plus jeunes dans le besoin.

DÉPENSES

Les dépenses sont prévues de diverses manières dans les budgets provinciaux.

OBSERVATIONS

Le MAAC a examiné de façon assez approfondie les programmes provinciaux de santé. Il est évident qu'aucune des provinces ne pourrait assumer la responsabilité de programmes du même genre que le PACA et offrir des services aussi divers et de même qualité, même si le MAAC en remboursait les frais.

Cependant, le MAAC s'assure que tous les avantages provinciaux disponibles et adéquats sont épuisés avant d'accorder ceux du PACA. Dans ces cas, les avantages accordés en vertu du PACA sont complémentaires.

Enfin, aucune province ne peut se charger du suivi de bonne qualité offert par le programme pour anciens combattants avançant en âge (c'est-à-dire, surveiller dans quelle mesure les avantages autorisés sont utilisés).

OPTIONS

Le Groupe d'étude estime que la formule actuelle du PACA et les efforts soutenus en vue de recourir aux services offerts par les provinces sont la meilleure approche. Dans la mesure du possible et au besoin, la portée de ce programme devrait être élargie.

SECTION 8

L'OFFICE DE L'ÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES ANCIENS COMBATTANTS (EAAC)

OBJECTIF

Aider financièrement les anciens combattants admissibles à s'établir au Canada, par des prêts et des subventions pour l'achat et l'amélioration de propriétés.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, et son règlement d'application.

DESCRIPTION

L'Office de l'établissement agricole des anciens combattants aide ceux-ci, leurs héritiers, leurs légataires ou leurs représentants à administrer et à acquérir les titres des propriétés sur lesquelles les anciens combattants sont établis. Les nouveaux prêts ont cessé d'être accordés en mars 1975, mais les anciens combattants qui en avaient déjà obtenu à cette époque pouvaient demander des prêts supplémentaires jusqu'en mars 1977.

En mars 1985, environ 27 000 propriétés avaient été enregistrées au nom du directeur de l'Office, ce qui représentait un endettement total de 200 millions de dollars. Tous les prêts seront échus d'ici 2007.

L'Office est divisé en trois grands secteurs. La direction des propriétés et successions traite les documents liés au transfert des terres du directeur aux anciens combattants ou, en cas de décès, à leurs légataires, après remboursement du prêt. Elle prépare également les documents relatifs aux cessions de lots, aux ventes partielles, aux servitudes, aux locations, etc. Le secteur de la comptabilité des fonds est chargé de la perception de toutes les sommes dues à la Couronne jusqu'au terme des ententes. Le secteur des opérations régionales a pour tâche de conseiller les anciens combattants, d'évaluer les propriétés et d'offrir divers services de gestion des propriétés.

Pour un transfert de documents, l'administration centrale de l'Office prend en moyenne 21 jours à partir du moment de la demande de l'ancien combattant; à l'administration centrale, le délai d'exécution est de trois ou quatre jours. Les objectifs de l'Office relatifs aux arrérages, aux successions non résolues, à la préparation de la centralisation, à la planification des ressources humaines, aux conseils fournis au ministre et à l'utilisation des langues officielles font l'objet de négociations annuelles, et sont souvent dépassés. Une enquête menée récemment auprès de la clientèle a démontré que les anciens combattants sont généralement très satisfaits du travail de l'Office.

On procède actuellement à la mise en application d'un plan triennal en vue de centraliser le service de comptabilité des fonds et le service de gestion des propriétés, et à supprimer graduellement les quatre bureaux régionaux. Une réduction de 55 années-personnes est prévue pour les effectifs régionaux (de 1985-1986 à 1988-1989), de même qu'une augmentation de 13 années-personnes au bureau de Charlottetown, ce qui donnera une réduction nette de 42 années-personnes.

Partout au pays, les agents régionaux passent environ 50 % de leur temps à visiter les clients et le reste à rencontrer les clients au bureau, à régler des affaires au téléphone et à préparer des rapports. Les visites ne sont effectuées que s'il est essentiel de rencontrer le client ou de voir la propriété. Les autres clients de la région sont visités le même jour. Quand la centralisation aura été effectuée, le personnel des régions et districts atteindra 58 % du total des années-personnes pour le programme.

BÉNÉFICIAIRES

Au total, 143 000 anciens combattants ont reçu de l'aide en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants.

DÉPENSES

En 1985-1986, il est prévu que la gestion des contrats de propriété conclus en vertu de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants entraînera des dépenses de 6 millions de dollars et l'utilisation de 183 années-personnes.

OBSERVATIONS

Dans 70 % des cas, les services de l'Office sont situés au même endroit que les Services aux anciens combattants du ministère. Ce dernier s'efforce de procéder de la sorte lorsque l'espace dont il dispose s'y prête. Toutefois, les services de gestion, d'administration et de soutien sont fournis par le personnel de l'Office. Durant les deux prochaines années, il faut prévoir une augmentation des paiements d'hypothèques à cause du nombre de ceux qui atteindront l'âge de la retraite et qui auront gagné leur subvention.

La centralisation des fonctions décisionnelles et opérationnelles à l'administration centrale répond au besoin de réduire les services pour les ajuster au nombre décroissant de clients et de prêts à rembourser.

On estime qu'environ 25 % du travail des agents régionaux est laissé à leur initiative.

Le rendement du programme est élevé, comme le démontre le délai moyen requis pour traiter les dossiers (3 semaines) et la vaste gamme des conseils et services de gestion de propriétés fournis sur demande par les agents régionaux de l'Office.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

Laisser la centralisation des fonctions se poursuivre tel que prévu et réévaluer la situation dans plusieurs années en vue de réduire encore les ressources.

Accélérer la centralisation de sorte qu'elle prenne 18 à 24 mois plutôt que trois ans. Ceci améliorerait probablement la promptitude des services aux clients mais peut nécessiter la mise à pied d'employés approchant l'âge de la retraite.

Économiser les ressources en modifiant le niveau des services, lesquels sont assez élevés dans toutes les régions pour permettre de viser des économies supplémentaires de 30 années-personnes. Ces économies

pourraient être réalisées dans les régions et à l'administration centrale, et pourraient toucher à la fois les opérations et l'administration.

Confier les fonctions de gestion immobilière au secteur privé lorsque cela est possible et rentable. Il est proposé d'appliquer ces mesures aux services de gestion des propriétés et à la préparation des documents juridiques.

Intégrer les fonctions de l'Office aux Services aux anciens combattants du ministère. Cette mesure contribuerait à réduire les frais généraux dans le domaine des services de gestion, d'administration et de soutien.

SECTION 9

LA COMMISSION DES SÉPULTURES DE GUERRE DU COMMONWEALTH

OBJECTIF

La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth est chargée d'entretenir les sépultures des membres des Forces du Commonwealth et de l'Empire qui sont morts au cours des deux guerres mondiales, d'ériger des monuments aux morts dont le lieu de sépulture est inconnu, et de tenir des dossiers et registres. Les coûts sont partagés entre les gouvernements participants.

DOCUMENTS HABILITANTS

La Commission des sépultures de guerre du Commonwealth a été établie par la Charte royale du 21 mai 1917, dont les dispositions ont été modifiées et prolongées par la Charte complémentaire du 8 juin 1964.

La participation financière du Canada est prévue au crédit 5, subventions et contributions, du Programme des affaires des anciens combattants.

DESCRIPTION

Dans 140 pays, la Commission perpétue le souvenir de 1 694 813 citoyens du Commonwealth morts au cours des deux guerres mondiales. Le Canada compte environ 110 000 de ces personnes, inhumées dans 74 pays.

Tous les coûts des travaux sont partagés entre les gouvernements participants (le Royaume-Uni, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Afrique du Sud et l'Inde) en proportion du nombre de leurs sépultures de guerre.

La Commission est composée d'un président (S.A.R. le Duc de Kent), de hauts-commissaires résidant à Londres délégués par les gouvernements participants, de l'ambassadeur d'Afrique du Sud à Londres et de douze autres membres nommés par Sa Majesté la Reine.

En vertu d'un règlement pris aux termes de la Charte royale, le ministre des Affaires des anciens combattants est le représentant canadien de la Commission. Cette dernière

nomme le secrétaire général de l'Agence canadienne et le charge du fonctionnement de la Commission au Canada et aux États-Unis.

BÉNÉFICIAIRES

Les familles, parents et amis de 1,7 million de citoyens du Commonwealth morts au cours des deux guerres mondiales et les citoyens canadiens qui perpétuent le souvenir de ces morts.

DÉPENSES

En 1983-1984, la contribution du Canada s'est élevée à 2 018 818 $, ce qui représentait 9,88 pour cent du coût de fonctionnement total de la Commission. Les budgets de 1984-1985 et 1985-1986 s'élèvent à 2,5 millions de dollars.

OBSERVATIONS

L'étude effectuée par le groupe s'est limitée à une visite de l'Agence canadienne à Ottawa, laquelle est composée du secrétaire général et de trois employés. L'Agence semble fonctionner de façon assez efficace et efficiente.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement considère la situation suivante : étant donné que la participation du Canada est proportionnelle au nombre de ses sépultures de guerre, la seule autre option semble être un retrait de l'organisme. Or il ne semble y avoir aucune raison d'envisager un tel geste.

SECTION 10

LA UNITED STATES VETERANS ADMINISTRATION

OBJECTIF

À titre de comparaison, la U.S. Veterans Administration est chargée :

a. de s'assurer que les soins médicaux soient donnés en temps et lieu aux anciens combattants admissibles, comme le prévoit la loi;
b. de s'assurer que la loi prévoit des prestations raisonnables aux anciens combattants et bénéficiaires admissibles;
c. de s'assurer que l'inhumation des anciens combattants soit faite de façon convenable, dans la dignité et l'honneur qui leur sont dus; et
d. de prendre l'initiative, au sein du gouvernement fédéral américain, pour tout ce qui touche directement les anciens combattants et leurs familles, et de les représenter pour faire valoir leurs besoins légitimes.

AUTORITÉ

La Veterans Administration a été établie en 1930 par le Président afin de regrouper plusieurs anciens organismes dont la création remontait parfois jusqu'à la Guerre d'Indépendance.

DESCRIPTION

Les services comprennent le versement d'indemnités pour les invalidités ou les décès liés au service militaire; des pensions versées en fonction des besoins financiers aux anciens combattants entièrement invalides, ou à certains survivants pour des invalidités ou des décès non liés au service militaire; l'éducation et la réhabilitation; des garanties de prêt sur les résidences; l'inhumation, y compris les cimetières, les pierres tombales, les drapeaux, etc.; et un vaste programme médical donnant accès à un grand réseau d'établissements de soins, de cliniques et de plus de 170 centres médicaux.

Le programme est composé des principaux éléments suivants :

a. indemnisation des invalidités liées au service militaire (pension allant de 10 à 100 %, par tranches de 10 %); il n'y a aucune évaluation des ressources personnelles; le personnel militaire actuellement en service n'a pas droit à ces indemnités;

b. indemnisation des survivants à charge et dédommagement des survivants (en cas de décès au cours du service);

c. pension pour invalidité non liée au service; dès que les anciens combattants atteignent l'âge de 65 ans, ils sont réputés souffrir d'un certain degré d'invalidité; la pension liée à cette "invalidité" est déterminée au moyen d'un examen des ressources (fondé sur les déclarations du requérant; l'IRS ne donne pas ce renseignement);

d. pensions aux survivants, en cas de décès non lié au service;

e. prestations d'inhumation;

f. aide à l'éducation (y compris les personnes à charge);

g. garanties de prêt;

h. assurance-vie.

Les anciens combattants qui reçoivent une indemnité ou une pension militaire ne peuvent recevoir en même temps une indemnité ou une pension d'invalidité. Comme le régime de pension militaire n'exige pas de contribution du bénéficiaire, on juge que ce serait pour eux profiter de deux régimes à la fois. Certains proposent sans cesse des projets de loi pour changer cette situation, mais on considère généralement qu'il est peu probable que cela se produise.

La plupart des États, et même certains comtés, offrent des réductions spéciales aux anciens combattants (par exemple, des exemptions d'impôt foncier).

Organisme distinct, le Board of Veterans Appeals (commission d'appel) relève directement de l'administrateur.

Il constitue la dernière instance, mais les anciens combattants peuvent en tout temps revenir en appel lorsque surviennent des faits nouveaux (y compris les découvertes médicales). Cette commission examine les appels touchant tous les genres de prestations aux anciens combattants.

BÉNÉFICIAIRES

Les anciens combattants représentent 28,5 millions de personnes, dont 7 millions reçoivent des prestations. Le vieillissement risque de créer un problème de taille : il y a présentement 3,3 millions d'anciens combattants âgés de plus de 65 ans, et leur nombre s'élèvera à 12 millions en 2010, ce qui pourrait entraîner une augmentation considérable des frais médicaux.

Les anciens prisonniers de guerre ne reçoivent aucune indemnité en tant que tels, mais 38 % d'entre eux reçoivent certaines prestations de la Veterans Administration, par rapport à 7 % de tous les anciens combattants.

DÉPENSES

La USVA avait prévu le budget suivant pour 1983 (en milliards de dollars):

indemnités et pensions	15,9
soins médicaux	7,7
dépenses de fonctionnement	0,69
construction	0,8
fonds et subventions	3,7
TOTAL	28,9

OBSERVATIONS

L'administrateur siège au conseil du Cabinet (sorte de cabinet élargi), mais relève directement du Président. Plusieurs comités du Congrès surveillent les activités de l'Administration : chaque année, ils font un premier examen du budget proposé.

Un certain nombre d'associations d'anciens combattants surveillent les activités de l'Administration (l'American Legion, l'American Vets, la Paralysed Vets, les associations d'anciens prisonniers de guerre, etc.).

L'Administration n'a pas d'équivalent du Bureau de services juridiques des pensions; elle laisse cette tâche aux associations d'anciens combattants qui, en droit, ont le pouvoir de représenter les anciens combattants qui désirent obtenir des prestations.

L'Administration compte 58 bureaux : un dans chaque État et quelques-uns à l'étranger. Il s'agit de "bureaux tous services" (qui s'occupent de consultation et de traitement des demandes pour tous les sous-programmes), ce dont l'Administration est fière. Dès qu'un militaire quitte le service, les renseignements de base qui le concernent sont automatiquement versés à la banque de données de l'Administration.

Pour tous les genres de prestations, le traitement des demandes se déroule comme suit :

a. la demande est adressée à l'un des 58 bureaux de l'Administration;

b. la demande est évaluée par la division de l'arbitrage du bureau en question;

c. tous les premiers appels sont soumis à cette division de l'arbitrage où, habituellement, ce sont d'autres personnes qui étudient alors le cas; et

d. les deuxièmes appels sont présentés à la commission d'appel (habituellement composée d'un médecin et de deux avocats). Les anciens combattants peuvent comparaître, mais ils doivent le faire à leurs propres frais. La commission se rend dans chaque État à intervalles de 12 à 18 mois.

L'Administration a toujours refusé d'utiliser les installations privées, soutenant que la qualité des services diminuerait considérablement et que les économies réalisées ne seraient pas suffisamment importantes.

Il a été proposé de regrouper les conseils d'arbitrage (organismes de décision) dans trois bureaux régionaux. L'Administration considère que cette mesure coûterait cher et réduirait la qualité des services. Il est peu probable que cette mesure soit mise en oeuvre.

Le Canada n'offre pas à ses anciens combattants les mêmes prestations que les États-Unis mais on estime que, tout compte fait, il est au moins aussi généreux que les États-Unis à leur endroit.

Le plus grand avantage que le Canada pourrait tirer de l'exemple américain est la décentralisation et l'intégration complètes de la structure, ce qui permettrait d'offrir un meilleur service aux anciens combattants.

CONSULTATIONS

Au cours de notre étude, la consultation a pris deux formes. Nous avons d'abord pris contact avec les organismes représentant les anciens combattants et, par la suite, avec les autres organismes qui desservent le même genre de clientèle ou qui ont déjà procédé à des recherches dans ce domaine.

CONSULTATION AVEC LES ORGANISMES QUI REPRÉSENTENT LES ANCIENS COMBATTANTS

Au départ, le président a rencontré M. Clifford Chadderton, président du Conseil national des associations d'anciens combattants au Canada et M. Colin Graham, secrétaire national de la Légion royale canadienne. Tous deux se sont dits d'accord avec tout changement qui améliorait le service aux anciens combattants, plus particulièrement dans le domaine des pensions d'invalidité.

CONSULTATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES

Dans le domaine des soins de santé pour les personnes du troisième âge, ont été consultés :

Mme Evelyn Shapiro, présidente, Manitoba Health Services et professeur à la faculté de médecine de l'Université du Manitoba;

Dr Betty Havens, gérontologue, province du Manitoba;

M. Eckhard Goerz, spécialiste du programme, ministère de la Santé, province du Manitoba.

Les discussions ont surtout porté sur les prévisions des besoins de soins à domicile et de soins en établissement pour les personnes âgées. Les trois personnes consultées ont fourni des renseignements sur la foi d'études spéciales et d'expériences menées par la province du Manitoba. Ces renseignements ont servi à prévoir la charge de travail du ministère des Affaires des anciens combattants.

Le Dr Hannah Sellers de la division de l'appréciation de l'invalidité (Régime de pensions du Canada) des programmes de la sécurité du revenu du ministère de la Santé et du Bien-être social a également été consultée. Cette

division s'occupe des pensions d'invalidité versées dans le cadre du Régime de pensions du Canada; son administration se rapproche beaucoup de celle de la Commission canadienne des pensions. Cette division est aux prises avec des arriérés de travail qu'elle s'attache à régler à l'heure actuelle, mais elle fonctionne d'une façon beaucoup plus simple et beaucoup plus rapide que la Commission canadienne des pensions. L'efficacité administrative du Régime de pensions du Canada a influencé les recommandations du Groupe d'étude.

Le Groupe a visité le siège de la U.S. Veterans Administration à Washington et les conclusions tirées sont jointes au présent rapport. Le régime "unique" de cette administration américaine a été l'élément le plus important relevé par le Groupe durant cette visite.